

# Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi

Kansainväliset käytännöt

Petri Uusikylä, Urho Lintinen ja Vera Djakonoff

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:35

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

# Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi

## Kansainväliset käytännöt

Petri Uusikylä, Urho Lintinen ja Vera Djakonoff

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-476-7

ISSN pdf:2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointi

### Kansainväliset käytännöt

---

**Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:35****Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia**Tekijä/t** Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Vera Djakonoff  
**Kieli** suomi**Sivumäärä** 85

---

**Tiivistelmä**

Tässä raportissa on tarkastelu Iso-Britannian, Alankomaiden, Kanadan ja Uuden-Seelannin tulosohtauskäytäntöjä. OECD:n vertailuissa näitä maita on pidetty edistyksellisinä tulosohtauksen soveltajainina ja niitä on hyödynnetty aiemmissa suomalaisten ohtausmallien kehittämishankkeissa. Tapaustutkimukset perustuvat kunkin maan saatavilla oleviin julkisen hallinnon dokumentteihin, kuten lainsäädäntöön, oppaisiin ja raportteihin, sekä ulkopuolisiin tieteellisiin lähteisiin.

Vertailumaissa julkisen hallinnon tavoitteiden muodostamisen ja ohtauksen elementit ovat asetetut poliittiset tavoitteet, budjetti ja organisaatiokohtaiset tulostavoitteet. Vastaavasti tulosohtauksen käytäntöjen määrittämisessä on tunnistettavissa eri tasoja, jotka voidaan asettaa velvoittavuutensa mukaan seuraavanlaiseen järjestykseen: 1) lainsäädäntö 2) julkista hallintoa koskevat sitovat menettelytavat, direktiivit ja standardit ja 3) muu hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja koskeva ohteistus.

Vertailu osoittaa, että kaikissa tarkastelluissa OECD-maissa on viimeisten vuosien aikana ollut selkeä pyrkimys kohti erillisten ohtaus- ja raportointijärjestelmien integraatiota. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tulosohtausta, budjetointia, politiikkatoimien arviointia ja toiminnan laadun sekä vaikuttavuuden kehittämistä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti systeemisestä näkökulmasta.

**Klausuuli** Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.**Asiasanat** tulosohtaus, budjetointi, arviointi, vaikuttavuus, ohtausjärjestelmä, tutkimus, tutkimustoiminta**ISBN PDF** 978-952-383-476-7**ISSN PDF** 2342-6799**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-476-7>

---

## Utvärdering av den statliga förvaltningens resultatstyrning Internationella modeller

### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:35

**Utgivare** Statsrådets kansli

**Författare** Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Vera Djakonoff

**Språk** finska

**Sidantal**

85

#### Referat

Denna rapport ger en översikt över resultatstyrning modeller i Storbritannien, Nederländerna, Kanada och Nya Zeeland. I OECD-jämförelser har dessa länder ansetts vara avancerade länder som använder resultatstyrning och har använts i tidigare finländska utvecklingsprojekt för ledningsmodell. Fallstudierna är baserade på offentliga förvaltningsdokument som finns tillgängliga i varje land, såsom lagstiftning, guider och rapporter, samt externa vetenskapliga källor.

I jämförelseländerna är elementen i bildandet och kontrollen av målen för den offentliga förvaltningen de uppsatta politiska målen, budgeten och de organisationsspecifika resultatmålen. På motsvarande sätt kan olika nivåer identifieras i definitionen av resultatstyrningmetoder, vilka kan placeras i följande ordning enligt deras skyldigheter: 1) lagstiftning 2) bindande offentlig förvaltning, direktiv och standarder och 3) andra rikt-linjer för god praxis praxis.

Jämförelsen visar att i alla OECD-länder som granskats har det skett ett tydligt steg mot integration av separata kontroll- och rapporteringssystem de senaste åren. I praktiken innebär detta att resultatstyrning, budgetering, utvärdering av politiska åtgärder och utveckling av verksamhetens kvalitet och effektivitet ses helhetsmässigt ur ett systemperspektiv.

#### Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

#### Nyckelord

resultatorienterad ledning, budgetering, utvärdering, verkningfullhet, styrsystem, forskning, forskningsverksamhet

**ISBN PDF** 978-952-383-476-7

**ISSN PDF**

2342-6799

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-476-7>

## Evaluation of results-based management model of state governance

### International practices

---

**Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:35****Publisher** Prime Minister's Office**Authors** Petri Uusikylä, Urho Lintinen, Vera Djakonoff**Language** Finnish**Pages**

85

---

**Abstract**

This report examines the practices of results-based management of Great Britain, Netherlands, Canada, and New Zealand. According to OECD's comparison surveys these countries are regarded as progressive implementors of results-based management and they have been used as reference points in previous development projects concerning the steering of Finnish public administration. Report's case studies are based on public documents, such as legislation, guides and reports, and academic sources.

In each comparison country the elements of objective setting and steering of public administration are set political goals, budget, and organisation-specific performance expectations. Likewise, there are different recognizable levels concerning the practices of results-based management and they can be set in the following order according to their obligatoriness: 1) legislation 2) binding policies, directives and standards set by public administration 3) guidance covering good practices and operating models.

Comparison study of these OECD-countries shows that there has been a clear effort to move towards the integration of different steering and reporting systems. Practically speaking, this means that results-based management, budgeting, evaluation of policy initiatives and developing of quality and effectiveness of public administration are being examined holistically from systemic perspective.

**Provision**

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

**Keywords**

Results-based management, budgeting, evaluation, effectiveness, steering system, research, research activities

---

**ISBN PDF** 978-952-383-476-7**ISSN PDF**

2342-6799

---

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-476-7>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	7
<b>2</b>	<b>Tulosohjaus Iso-Britanniassa</b> .....	8
2.1	Hallinto.....	9
2.2	Tulosohjauksen elementit.....	11
2.3	Arvioinnit .....	19
<b>3</b>	<b>Tulosohjaus Kanadassa</b> .....	22
3.1	Tulosohjauksen tausta.....	24
3.2	Tulosohjauksen elementit.....	29
3.3	Muut arvioinnit.....	39
<b>4</b>	<b>Tulosohjaus Uudessa-Seelannissa</b> .....	42
4.1	Tulosohjauksen tausta.....	43
4.2	Tulosohjauksen elementit.....	55
4.3	Arvioinnit .....	64
<b>5</b>	<b>Tulosohjaus Alankomaissa</b> .....	68
5.1	Tulosohjauksen tausta.....	68
5.2	Tulosohjauksen elementit.....	70
5.3	Arvioinnit .....	76
<b>6</b>	<b>Yhteenveto</b> .....	80

# 1 Johdanto

Valtionhallinnon tulosohtausmallin arviointiraportissa on käyty läpi suomalaisen tulosohtausen tilaa ja kehittämistarpeita. Raportissa on tiivis kansainvälisten käytöjen osio, jossa vertaillaan Suomessa sovellettavan tulosohtausmallin peruseriaatteita neljän kansainvälisen vertailumaan käytäntöihin ja viimeaikaisiin kehittämistoimenpiteisiin. Samalla analyysissä tunnistamaan hyviä käytäntöjä, joita voitaisiin soveltaa Suomen tulosohtauksessa.

Tässä raportissa verrokkimaiden tulosohtausjärjestelmiä on avattu yksityiskohtaisemmin. Tämä on tärkeää, sillä tulosohtauskäytäntöjen ymmärtäminen edellyttää kunkin maan institutionaalisen järjestelmän ja ohtauskäytäntöjen kuvaamista. Tällaiset kontekstuaaliset tekijät ovat tärkeitä, kun halutaan ymmärtää miksi jokin käytäntö on koettu toimivaksi tietyssä kohdemaassa tietyynä hetkenä.

Tässä raportissa lähempään tarkasteluun on valittu Iso-Britannia, Alankomaat, Kanada ja Uusi-Seelanti. Nämä maat ovat olleet vertailumaina myös aikaisemmissa valtioneuvoston ohtausmallien kehittämishankkeissa ja niitä on OECD:n vertailuissa pidetty edistyskellisinä tulosohtausen soveltajaina.

Tapaustutkimukset perustuvat kunkin maan saatavilla oleviin julkisen hallinnon dokumentteihin, kuten lainsäädäntöön, oppaisiin ja raportteihin, sekä ulkopuolisiin tieteellisiin lähteisiin. Kuitenkin tapaustutkimuksista löytyy erilaisia julkisen hallinnon järjestelmien erityispiirteistä johtuvia painotuksia, ja esimerkiksi Kanadan ja Uuden-Seelannin tapauksissa on tuotu esille järjestelmien kehityshistoriaa muutosta ajavien tekijöiden tunnistamista varten.

Vertailu osoittaa, että kaikissa tarkastelluissa OECD-maissa on viimeisten vuosien aikana ollut selkeä pyrkimys kohti erillisten ohtaus- ja raportointijärjestelmien integraatiota. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tulosohtaus, budjetointia, politiikkatoimien arviointia sekä toiminnan laadun ja vaikuttavuuden kehittämistä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti systeemisestä näkökulmasta. Tässä suhteessa vertailu tarjoaa hyviä eväitä suomalaisen tulosohtausjärjestelmän kehittämiseen.



## 2 Tulosohtaus Iso-Britanniassa

Iso-Britanniaa voidaan pitää nykyisen tulosohtauksen (*results management / performance management*) mallin pioneerina. Mallin kehittäly liittyi 1980-luvulla käynnistyneeseen, myöhemmin myös thacherismin nimellä tunnettuun uusliberalistiseen suuntaukseen, jonka yhtenä kantavana ajatuksena oli se, että julkiset palvelut tulee hoitaa tehokkaammin ja pienemmillä resursseilla.<sup>1</sup> Samalla julkisen palvelun laatua ja tilivelvollisuutta tuli uusliberalistisen ajattelun mukaan parantaa. Huomiota kiinnitettiin tämän mukaisesti syötteiden ja prosessien sijaan tuloksiin ja niiden mittaamiseen. Vuosikymmentä myöhemmin otettiin käyttöön termi "Outcomes-based Evaluation" (Schalock). Seuraava vaihe keskustelussa oli Perrinin "Management by results", jonka idean Mark Friedman asetti muotoon "Results-based Accountability" (Friedman 2001).<sup>2</sup>

Iso-Britannian hallituksen suunnittelu- ja tulosohtauskehys koostuu monista prosesseista<sup>3</sup>:

- **Single Departmental Plans (SDP)** (ministeriökohtaiset toimintasuunnitelmat)
- **Spending Reviews** (menokatsaukset)
- **Budjetti**
- **Main Supply Estimates** (talousarvio) on puolen vuoden välein tapahtuva prosessi, jossa valtiovarainministeriö esittää hallituksen menosuunnitelmat.
- **Annual Reports and Resource Accounts (ARA)** (vuosiraportit ja resurssikatsaukset)

1 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2011): Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. *International Review of Administrative Sciences*. 2012;78(1):180-182. doi:10.1177/0020852312437323

2 Lowe, T., and Wilson, R. (2017): Playing the Game of Outcomes-based Performance Management. Is Gamesmanship Inevitable? Evidence from Theory and Practice. *Social Policy & Administration*, 51: 981– 1001. doi:10.1111/spol.12205.

3 The government's planning and performance framework. <https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework#Annual-Reports-and-Resource-Accounts>

- **Whole of Government Accounts (WGA)** on valtiovarainministeriön vuosittain valmisteleva joukko julkisen sektorin tilinpäätöksiä. WGA sisältää keskuhallinnon yksiköt, akateemiset toimijat, hajautetut hallintoyksiköt, NHS:n, paikallisviranomaiset ja julkiset yritykset, kuten Englannin pankin. WGA tarjoaa yleiskuvan hallituksen tuloista, menoista, varoista ja veloista. WGA:n avulla voi tarkastella koko julkisen sektorin taloudellista suorituskkyä ja tuloksellisuutta. WGA:n merkitys julkisen talouden ja siihen liittyvien riskien tehokkaassa hallinnassa on korostunut: Esimerkiksi Office for Budget Responsibility (OBR), joka on itsenäinen julkista taloutta analysoiva parlamentille tilivelvollinen julkinen organisaatio, tekee ennustuksia julkisen talouden kestävyyydestä vuosittaiseen kestävyysraporttiinsa WGA:ssa julkaistujen tietojen pohjalta. Valtiovarainministeriö käyttää WGA-tietoja seurataksaan velkojen tilannetta ja tapahtumia, jotka saattaisivat vaikuttaa valtion varallisuuden arvoon. WGA:n julkaiseminen on lisäksi keino saattaa enemmän tietoa kansalaisille.
- **Public Expenditure Statistical Analysis (PESA)** on parlamentille valmistettava asiakirja, joka sisältää ministeriöiden budjetit, tehtäväperustaisen budjetin ja budjetin jaettuna palkka-, hankinta- ja määrärahakuluihin.

## 2.1 Hallinto

Iso-Britannian hallinto on voimakkaasti keskitetty. Se kerää noin 90 prosenttia valtion ja sosiaaliturvarahastojen tuloista, kun taas yli 70 prosenttia sen menoista suuntautuu myös näille kahdelle alueelle. Keskushallinnosta vastaa Iso-Britannian valtioneuvoston kanslia (*Cabinet Office*), jonka ensisijaisena tehtävänä on toimia hallituksen strategisena keskuksena valtiovarainministeriön (*HM Treasury*) rinnalla. Strateginen suunnittelu on valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön vastuulla. Ne johtavat ja valvovat riviministeriöitä, koordinoivat politiikkaa ja sen implementointia sekä pyrkivät kehittämään valmiuksia läpi hallinnon. Brexitin myötä kaikki aikaisemmin EU-politiikkaelinten vastuulla olleet tehtävät ovat siirtyneet muiden elinten vastuulle.

Iso-Britanniassa pääministeri johtaa hallitusta ja nimittää valtiosihteeri ottamaan vastuun kustakin ministeriöstä. Jokaisella ministeriöllä ja organisaatiolla on lisäksi oltava oma vastuuvirkamies (*Accounting Officer*), joka on yleensä organisaation virka-asemaltaan korkea-arvoisin/johtava virkamies (vrt. kansliapäällikkö Suomessa). Jokainen valtiosihteeri ja vastuuvirkamies on suoraan vastuussa parlamentille hallituksen politiikan toteutumisesta käytännössä. He tekevät tämän valvomalla organisaationsa tuloksellisuutta hallituksen tulosohjauskehiksen mukaisesti. Lisäksi jokaisella ministeriöllä on oltava oma talousjohtaja (*Finance Director*), joka vastaa taloudellisten vastuiden johtamisesta organisaatiossa. Talousjohtajan tulee ylläpitää vahvoja ja tehokkaita toimintatapoja resurssien käytön hallinnoimiseksi ministeriön toiminnassa.

Iso-Britannian valtion tarkastusvirastolla (*National Audit Office* = NAO) on lakisääteinen tehtävä ministeriöiden tilintarkastuksessa, mutta käytännössä tähän tehtävään sisältyy myös politiikan tuloksellisuuden ja tehokkuuden arviointi. NAO:n tekemät puolueettomat analyysit lisäävät tulosohjauksen uskottavuutta. Hallitus on vastuussa parlamentille, jolle se raportoi yhdessä NAO:n kanssa suunnittelu- ja tulosohjauskehyksen mukaisesti.

Toimeenpanovirastot ovat osa keskushallintoa, mutta hallinnollisesti ne ovat siitä erillisiä. Ministeriöiden alaisten virastojen tehtävänä on toimeenpanna hallituksen politiikkaa ministeriöistä erillisinä, mutta ne ovat sen linjauksiin sitoutuneina toimijoina. Toimeenpanovirastoja on kahdenlaisia:

- Hallinnollisesti ministeriön läheisyydessä toimivat virastot, joiden organisaation tukena on ministeriön sisäiset järjestelmät.
- Ministeriöistä itsenäisemmät virastot, joiden tukena on organisaation hallitus.

Viraston vastuuministeri on vastuussa parlamentille viraston toiminnasta. Vastuuministeri vastaa poliittisesta kehyksestä, jonka puitteissa virasto toimii, viraston strategisista tavoitteista ja niiden hyöty-kustannussuhteesta sekä viraston johtajan ja puheenjohtajan nimityksestä. Vastuuministeriön pääasiallinen vastuuvirkamies (*Principal Accounting Officer* = PAO), joka on usein ministeriön johtava virkamies/kansliapäällikkö, vastaa parlamentille viraston saamasta rahoituksesta. PAO:lla on neuvoo-antava tehtävä vastuuministerin suuntaan. Vastuuministeri kuuntelee PAO:n näkemyksiä siitä, miten viraston tulostavoitteet on kannattavaa asettaa niin, että ne ovat mahdollisimman hyvin linjassa ministeriön strategian ja prioriteettien kanssa. Lisäksi PAO vastaa viraston toiminnan monitoroinnista ja tarvittavista interventioista, olennaisen politiikkainformaation välittämisestä virastoille sekä viestimisestä vastuuministeriön hallinnolle viraston suoriutumisesta.<sup>4</sup>

Ministeriöiden on laadittava virastonsa kanssa kehysasiakirjat, joista käy ilmi:

- Politiikka- ja resurssikehyksen pääelementit viraston kannalta. Yksityiskohtainen ohjausasiakirja viraston ja ministeriön välillä.
- Toimitusjohtajan, puheenjohtajan, johtokunnan, ministerin, vastuuministeriön kansliapäällikön (*Departmental Permanent Secretary*), viraston tulosohjauksesta vastaavan virkamiehen (*Senior Sponsor*) ja viraston vastuuvirkamiehen (*Accounting Officer*) vastualueet.
- Finanssivalvonnan käytännöt ja valtuuskunnat, tarkastukset ja riskinhallinta, prosessit viraston toiminnan arvioinnille ja mahdolliselle hajottamiselle.
- Viraston mahdolliset suhteet muihin valtion elimiin.

4 Executive Agencies: A Guide for Departments. <https://www.gov.uk/government/publications/executive-agencies-characteristics-and-governance>

Viraston johdon on asetettava organisaatiolle sisäisen arvioinnin järjestelmä ja mekanismit. Ulkoinen arviointi on NAO:n vastuulla.

Iso-Britanniassa toimii yli 300 virastoa ja muuta julkisen hallinnon elintä<sup>5</sup>, joiden toiminta on sidottu vahvasti keskushallintoon.<sup>6</sup> Virastot ovat joko toimeenpanovirastoja, jotka ovat vastuussa hallituksen ministereille, tai ministeriöiden ulkopuolisia julkisia elimiä, jotka ovat suoraan vastuussa parlamentille tai yhdelle hajautetuista edustajakokouksista (*assemblies*). Iso-Britannian keskushallinnon alaisia julkisia elimiä yhdistävät samat tarkoitukset: tietyt julkisen hallinnon tehtävät on tehokkainta erottaa ministeriön suorasta yhteydestä. Tällaiset, ei-poliittiset kädenvarren mitan periaatteen (*Arm's length*) mukaisesti toimivat organisaatiot ovat hyödyllisiä etenkin neuvonnonannon ja konsultoinnin tehtävissä. Niillä on suurempi vapaus ja joustavuus kuin toimeenpanevilla ministeriöillä. Julkisen sektorin tilivelvollisina hallintoyksikköinä kaikkien julkisten elinten on pystyttävä osoittamaan, että ne suoriutuvat tehtävistään mahdollisimman taloudellisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti. Vuosikertomukset ja tilinpäätökset ovat tärkeimmät välineet tässä. Lisäksi keskushallinnon alla toimii ministeriöistä erotettuja julkisia elimiä (*Non-Departmental Public Body* = *NDPB*), jotka suorittavat selkeitä, nopeita päätöksiä vaativia tehtäviä. Niiden itsenäisyys antaa niille paremmat edellytykset päivittäiseen päätöksentekoon. Vaikka NDPB:t eivät toimi suoraan ministeriön alaisuudessa, ministerit ovat kuitenkin viimekädessä vastuussa niiden toiminnasta parlamentille. NDPB:den toimintaa ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan säännöllisesti.<sup>7</sup>

## 2.2 Tulosohjauksen elementit

Hallitus aloitti työskentelyn uuden talous- ja tulosohjausjärjestelmän luomiseksi pian vuoden 2015 vaalien jälkeen. Yleisesti oli tunnustettu tarve kattavalle ja vakaalle resurssisuunnittelun huomioon ottavalle tulosohjauksen ja -budjetoinnin järjestelmälle. Hallituksen huolenaiheena oli jo pitkään ollut hyvälaatuisen informaation saatavuus tulosten seuraamiseksi. Suoritettujen evaluaatioiden tuloksia pyritään hyödyntämään koko budjettisyklin ajan. Strategisten tavoitteiden yhdistäminen valtiollisten toimijoiden päivittäiseen

5 How Government Works. <https://www.gov.uk/government/how-government-works>

6 OECD (2019): Government at a Glance 2019. <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

7 Non-departmental public bodies: characteristics and governance. <https://www.gov.uk/government/publications/non-departmental-public-bodies-characteristics-and-governance>

toimintaan on haasteellista, sillä nämä tavoitteet ovat usein monimutkaisia ja etäisiä etulinjan käytännön tehtävistä.<sup>8</sup>

Vuonna 2015 parlamentti hyväksyi tarkistetun budjettivastuuta koskevan peruskirjan. Merkittävimmät muutokset olivat tulevaisuuteen katsovat tavoitteet budjettitasapainon saralla sekä sen varmistaminen, että hyvinvointimenot pysyvät kestävinä viiden vuoden ennustejakson ajan.<sup>9</sup> Iso-Britanniassa tulosbudjetointi on ensisijaisesti työkalu suoritusten parantamiseen organisaatio- ja johtotasolla (*Managerial Performance Budgeting*).<sup>10</sup> Vuotuinen tulosraportti raportoi edistymisestä kohti strategisten tavoitteiden saavuttamista. Valtiovarainministeriössä toimii jokaisen ministeriön omista menoista vastaava ryhmittymä (*spending teams*), jonka tehtävänä on tarkastella ministeriöiden budjettiehdotuksia, ja varmistaa, että näissä on hyvä kustannus-hyöty suhde. Toisin kuin Suomessa, Iso-Britannian tulosohjauskehys sisältää yhtenäiset, kansalliset indikaattorit. Lisäksi suoritumis- ja tulosdataa käytetään hyväksi budjettineuvotteluissa. Jos tulostavoitteita ei saavuteta, hallinnon on puututtava tähän poikkeukseen.<sup>11</sup>

Julkisen sektorin pääjohtaja (*The Chief Executive of the Civil Service*) johtaa tehokkuusohjelmaa (*Efficiency Programme*) työskennellen kansliapäälliköiden kanssa toimeenpannan tehtäviä seuraavilla alueilla:

- Saada veronmaksajien kannalta aikaan parhain sopimus julkisissa hankinnoissa.
- Julkisten palvelujen digitalisaatio ja sen vaikutus hallinnon toimintaan.
- Varmistaa, että henkilöstön taidot ovat ajan tasalla koko virkamieskunnassa.
- Valtion omaisuuden (kiinteistöjen) parempi/tehokas hyödyntäminen.
- Hallinnoida suurhankkeita paremmin, ajoissa ja varmistaa pysyminen budjetissa.
- Jaettujen palvelujen käytön yleistäminen ministeriöiden välillä.

8 National Audit Office (2016): Government's management of its performance: progress with single departmental plans. <https://dera.ioe.ac.uk/26967/2/Governments-management-of-its-performance-Summary.pdf>

9 OECD (2019): Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries. <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>

10 OECD (2019): Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>

11 OECD (2017): Government at a Glance 2017: Performance Budgeting. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/performance-budgeting\\_gov\\_glance-2017-40-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/performance-budgeting_gov_glance-2017-40-en)

Julkisen sektorin pääjohtaja on julkisen sektorin lautakunnan (*Civil Service Board = CBS*) jäsen ja osallistuu hallituksen kokouksiin. Hän tukee kansiapäälliköiden tulosohejausta. CSB vastaa julkishallinnon strategisesta johtamisesta varmistaakseen, että se toimii yhtenäisenä ja tehokkaana kokonaisuutena ja kykenee vastaamaan ajankohtaisiin haasteisiin nyt ja tulevaisuudessa.<sup>12</sup>

Valtiovarainministeriön julkisen kulutuksen ja rahoituksen pääjohtajat (*Director-Generals of Public Spending and Finance = DGPSF*) hallinnoivat julkisia menoja ja tukevat hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista ja pyrkivät parantamaan kustannus-hyötysuhdetta nostamalla varainhoidon standardeja koko hallinnon saralla.<sup>13</sup>

Julkisen rahoituksen pääjohtajan (*Director General, Financial Services*) vastuut ovat:<sup>14</sup>

- Valtiovarainministeriön ohjelman toteutumisen tukeminen. Tässä etusijalla hallituksen tavoitteet rahoitusmarkkinoiden vakauden, oikeudenmukaisuuden, tehokkuuden ja kilpailukyvyn edistämiseksi.
- Valtiovarainministeriön suhteiden hoitaminen ja johtaminen pankkien ja finanssimarkkinoiden valvonnasta vastaavien elinten (*Prudential Regulatory Authorityn = PRA ja Financial Conduct Authority = FCA*) suuntaan sekä valtiovarainministeriön edustaminen Bank of England:in finanssipoliittisessä komiteassa (*Financial Policy Committee*).
- Yhteistyö ja suhteiden ylläpito ulkopuolisten sidosryhmien kanssa, kuten kuluttajien, teollisuuden ja rahoituslaitosten.

Julkisen kulutuksen pääjohtajan (*Director General, Public Spending*) vastuut ovat:<sup>15</sup>

- Valtiovarainministeriön ohjelman toteutumisen tukeminen. Tässä etusijalla hallituksen tavoitteet kustannustehokkuudessa ja kestävä talouskasvu.
- Valtiovarainministeriön, pääministerin toimiston sekä valtioneuvoston kanslian välisen menodialogin johtaminen.
- Ministeriöiden menoista vastaavien ryhmittymien (*spending teams*) ja Whitehallin toimijoiden välisten suhteiden edistäminen.

12 Civil Service Board. <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-board>

13 OECD (2015): Performance Budgeting Practices and Procedures: Case Studies. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)12&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)12&doclanguage=en)

14 Katharine Braddick. <https://www.gov.uk/government/people/katharine-braddick>

15 Cat Little. <https://www.gov.uk/government/people/cat-little>

## Spending Reviews (menokatsaukset)

Menokatsaukset määrittävät, kuinka paljon rahaa valtio käyttää julkisiin palveluihin. Muutaman vuoden välein valtiovarainministeriö asettaa ministeriökohtaiset pitkän aikavälin budjetit, jotka helpottavat ministeriöiden suunnittelutyötä sekä selkeyttävät hallituksen prioriteetteja.<sup>16</sup> Menokatsauskäytännöissä on tunnistettavissa kaksi mallia: kohdennetut vuosikatsaukset (esim. Alankomaat ja Tanska) ja suhdannekierron kattavat katsaukset (esim. Iso-Britannia). Kuitenkin Britanniassa tavoitteena on tarkastella menoja perusteellemmin. Iso-Britanniassa tehdään säännöllisiä ja kattavia menokatsauksia, joiden keskeinen tavoite on alijäämän vähentäminen ja menojen mukauttaminen uusien hallinnollisten prioriteettien mukaisesti.

Menokatsaukset ovat valtiovarainministeriön vastuulla. Valtiovarainministeriö laatii menokatsaukset aikaisempaan näyttöön perustuen, jota se saa Office for Budget Responsibility:ltä (OBR) ja muilta vastaavilta valtion organisaatioilta. Katsausten tarkoituksena on uudelleenkohdentaa ministeriöiden budjettivarat strategisesti siten, että yleiset säästötavoitteet toteutuvat hallituksen tavoitteiden mukaisesti. Iso-Britannian menokatsaukset ovat perinteisesti asettaneet ylhäältä alaspäin suuntautuvat rajoitukset ministeriöiden menoille. Ministeriöiden johtajilla on siis mahdollisuus tehdä menoja koskevia päätöksiä näissä ennalta määrätyissä rajoissa. Ison-Britannian järjestelmä korostaa ministerien roolia ja vastuuta politiikkatoimien suunnittelussa ja implementoinnista omilla politiikkalohkoiltaan ja parlamentti pitää heitä vastuullisina näiden toimien tehokkuudesta.<sup>17</sup>

Menokatsausten julkaisua ei ole määritelty laissa, mutta ne mielletään olennaiseksi osaksi hallituksen taloussuunnittelua. Ministeriöille menokatsaukset antavat arvokasta tietoa siitä, kuinka paljon rahaa niillä on käytettävissä tulevina vuosina, helpottaen näin ministeriöiden pitkän aikavälin suunnittelua. Parlamentilla ei ole virallista roolia menokatsausten suunnittelussa, mutta yksittäiset parlamentaarikot voivat olla yhteydessä valtiovarainministeriöön ja antaa ehdotuksia julkaisun sisältöön. Ministeriöt laativat Single Departmental Plan:it (SDP) menokatsauksista saatua näyttöön perustuen.

Iso-Britanniassa yli 90 prosenttia menokatsauksissa asetetuista taloudellisista tavoitteista on saavutettu.<sup>18</sup> Viimeisin menokatsaus julkaistiin vuoden 2020 joulukuussa, mutta

16 The 2020 Spending Review envelope. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8855/>

17 National Audit Office (2018): Improving government's planning and spending framework. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/Improving-government%E2%80%99s-planning-and-spending-framework.pdf>

18 OECD (2017): Government at Glance 2017: Spending Reviews. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/spending-review\\_gov\\_glance-2017-42-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/spending-review_gov_glance-2017-42-en)

poikkeuksellisesti se kattoi vain yhden vuoden johtuen koronapandemiasta. Normaalisti menokatsaukset kattavat kolmen tai neljän vuoden ajanjakson.<sup>19</sup>

## Single Departmental Plans (SDP)

Valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö suunnittelivat Single Departmental Plans -järjestelmän niin, että se ottaisi huomioon sidosryhmien tarpeet mahdollisimman laajasti ja samalla koota yhteen hallinnonalojen väliset yhteiset tavoitteet. Kokonaisvaltaisen viitekehyksen avulla yhden järjestelmän alle pyrittiin saamaan samanaikaisesti ministeriökohtaiset sitoumukset, ministeriöiden väliset tavoitteet, operatiiviset toiminnot, tehokkuuden parantaminen sekä taloudelliset ohjelmat. Yhtenäisen SDP-järjestelmän tavoitteena on luoda yhtenevät ja koko hallinnon kattavat raportointikäytännöt, joka osaltaan vähentäisi muun muassa ministeriöille kohdentuvien täydentäviä tietoja koskevien pyyntöjen määrää.

Vuonna 2015 ministeriöitä pyydettiin muotoilemaan tärkeimmät tavoitteensa, joiden pohjalta luotiin ensimmäiset SDP:t, jotka tähtäsivät vuoteen 2020. SDP:t kattavat virallisen raportoinnin hallituksen tavoitteiden edistämisestä, ministeriöiden yhteiset, läpileikkaavat tavoitteet sekä ministeriöiden päivittäisen toiminnan.<sup>20</sup> SDP on suunniteltu auttamaan valtioneuvoston kansliaa seuraamaan hallituksen tavoitteiden toteutumisen edistymistä. Valtiovarainministeriö käyttää SDP:tä kehittääkseen ministeriöiden ja niiden rahankäytöstä vastaavien elimien keskinäistä kommunikaatiota, jotta hinta-laatusuhderiskit voitaisiin tunnistaa ajoissa. SDP parantaa hallituksen edellytyksiä seurata ministeriöiden kulutusta ja tulosta sekä parantaa yleistä julkisen sektorin toiminnan hinta-laatusuhdetta.

Valtioneuvoston kanslian oma SDP tähtäsi seuraaviin tavoitteisiin:

- Iso-Britannian eheyden säilyttäminen, alueen turvallisuuspolitiikan koordinointi tarkoituksenmukaisesti sekä demokratian vaaliminen.
- Hallituksen ja pääministerin poliittisten tavoitteiden ja prioriteettien toteutumisen tukeminen.
- Korkealaatuisten julkisten palveluiden varmistaminen kehittämällä virkamiehistöä ja parantamalla hallinnon tehokkuutta.

<sup>19</sup> Spending Review 2020. <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020>

<sup>20</sup> National Audit Office (2016): Government's management of its performance: progress with single departmental plans. <https://www.nao.org.uk/report/governments-management-of-its-performance-progress-with-single-departmental-plans/>



- Yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa EU-eron valmistelussa, sekä sen varmistaminen, että ero on mahdollisimman sujuva ja hallittu.
- Tehdä valtioneuvoston kansliasta parempi työpaikka: elin, joka palvelee paremmin edustamiaan ihmisiä ja paikkoja.

Käytännössä ministeriökohtaiset SDP:t tarkastetaan vuosittain ministeriöiden sisäisen suunnittelun käytäntöjen mukaisesti, jotta ne heijastelisivat mahdollisimman hyvin tapah-  
tuneita muutoksia prioriteeteissa ja vastuissa. Osana tulosohjausta SDP:t linkitetään yh-  
teen menoarvioinnin ja budjettiprosessien kanssa, jotta resurssien hyödyntämisen havain-  
nointi helpottuisi. SDP:t sisältävät indikaattoreita, jotka mahdollistavat tulosten toteutu-  
misen havainnoinnin. SDP:stä käy ilmi ministeriökohtaisten velvollisuuden lisäksi ministe-  
riöiden jakamat yhteiset vastuualueet.

Ensimmäiset julkaistut SDP:t eivät vastanneet hallinnon läpinäkyvyyden ihannetta. Liian  
pieni osa raporttien sisällöstä saatettiin julkisesti saataville. Vuonna 2018 ministeriöitä kri-  
tisoitiin siitä, etteivät ne huomioineet SDP:tä tarpeeksi päätöksenteossaan. Lisäksi niiden  
ajattelutapa olisi kaivannut enemmän tuloskeskeisyyttä. Silti ministeriöt näkevät SDP:t  
askeleena oikeaan suuntaan, sillä niiden koetaan yksinkertaistavan kommunikaatiota kes-  
kushallinnon kanssa. Parlamenttikausien yli kestävä järjestelmä helpottaisi tulevia hallituk-  
sia säästämällä aikaa ja rahaa.

## Main Supply Estimates (valtion talousarvioesitys)

Main Supply Estimates on puolivuositainen prosessi, jossa valtiovarainministeriö esittää  
hallituksen kulusuunnitelmat parlamentille. Prosessi koostuu kahdesta vaiheesta. En-  
simmäinen vaihe on tilikauden alussa julkaistava pääarvio (*Main Estimate*), joka sisältää  
ministeriökohtaiset kulukatot sekä vuosittain tarkastettavat, vaikeasti hallittavat kulut.  
Parlamentin on hyväksyttävä pääarvio, jonka jälkeen ministeriöillä ja muille organisaati-  
oilla, joita arvio koski, on pääsy valtion varoihin. NAO:n tehtävä on valvoa yhdessä val-  
tiontalouden tarkastuskomitean (*Public Accounts Committee = PAC*) kanssa että ministe-  
riöt noudattavat arviossa ilmoittamaansa budjettia. Toinen vaihe, eli täydentävät arviot  
(*Supplementary Estimates*), antavat hallitukselle mahdollisuuden tehdä muutoksia pääar-  
viossa ilmoitettuihin kulukattoihin saman tilikauden aikana. Myös täydentävät arviot on  
hyväksyttävä parlamentilla.

## Annual Reports and Resource Accounts (ARA)

Kaikkien Main Supply Estimates -prosessin läpikäyneiden julkisen hallinnon organisaatioiden on laadittava Annual Reports and Resource Accounts (toimintakertomus) vuosittain. ARA antaa yleiskuvan valtion organisaation menoista, tuloista, varallisuudesta ja velasta. Organisaatiot valmistelevat ARA:nsa parlamentille jokaisen tilivuoden lopussa. ARA sisältää tulosraportin, vastuullisuusraportin (*Accountability Report*) ja tilinpäätöksen (*International Financial Reporting Standards mukaisesti*).

Jokainen ARA sisältää seuraavat tulosohejaukselliset osat:

- Raportin organisaation suoriutumisesta ja tuloksellisuudesta. Siinä eritellään organisaation rakenne, tarkoitus ja tavoitteet, sekä se, miten organisaatio on suoriutunut suhteessa näihin kuluneen vuoden aikana.
- Vastuullisuusraportin, jossa käydään läpi, miten organisaatio on onnistunut hyvän hallinnon periaatteissa ja riskinhallinnassa, sekä se, miten organisaatio on käyttänyt sille valtion talousarviossa osoitetut resurssit.
- Taloudelliset lausunnot.

ARA:t tarkastaa riippumaton taho sen varmistamiseksi, että sekä parlamentti että kansalaiset voivat luottaa niissä esitettyihin lukuihin. ARA:a pidetään kansainvälisesti esimerkillisenä käytäntönä sen tarjoaman yksityiskohtaisen tiedon ja ministeriöiden suoriutumisen erittelyn saralla.<sup>21</sup>

## Office for Budget Responsibility (OBR)

Office of Budget Responsibility:n tehtäviin kuuluu virallisten makrotaloudellisten ennusteiden valmistelu sekä sen arviointi, miten hyvin julkisen hallinnon taloudellisten tavoitteiden noudattaminen edistyy.<sup>22</sup> Iso-Britannian hallitus perusti OBR:n vuonna 2010 elimeksi, jonka tehtävä on analysoida itsenäisesti julkisen talouden tilannetta. Se laatii vuosittain kaksi viiden vuoden ennustetta maan taloudesta ja julkisista menoista. Ennusteet julkaistaan budjettipäivänä (*Budget Day*) ja kevätlausunnon (*Spring Statement*) yhteydessä.

OBR:n päätehtävä ovat: 1) taloudellinen ennustaminen, 2) tulosten arviointi tavoitteita vasten, 3) kestävä kehityksen toteutumisen ja taseen analysointi, 4) taloudellisten riskien arviointi, 5) hyvinvointipolitiikan ja verotuksen kustannuslaskennan kriittinen tarkastelu.

<sup>21</sup> OECD (2019): Good Practices for Performance Budgeting. <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

<sup>22</sup> Office for Budget Responsibility: What we do. <https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>

## Public Value Framework (julkisen lisäarvon viitekehys)

Sir Michael Barberin The Barber Review esitteli idean ”Public Value” -viitekehyksestä, joka parantaisi julkisten palveluiden politiikan käytännön vaikutuksia kansalaisten elämässä.<sup>23</sup> Se helpottaisi julkisen sektorin tulosohejausta ja toimisi ideaalisesti kansalaisten elämänlaatua edistäen. Barber painottaa raportissaan tuloskeskeisen talousajattelun tärkeyttä julkisella sektorilla. Viitekehysten keskiössä on laadukkaan tulosdatan saatavuus ja jatkuva innovaatioiden hyödyntäminen. Barber totesi raportissaan, että Public Value Framework on tehokas vain, jos se on onnistutun upottamaan kattavasti osaksi julkisen sektorin päivittäisiä rutiineja ja prosesseja.

Public Value Frameworkistä on tullut SDP:den rinnalle toiseksi merkittävin tulosbudjetoinnin työkalu. Perinteisesti arvioinneissa on pyritty vertailemaan panoksia ja tuloksia. Public Value Frameworkissä pyritään kartoittamaan mitä kaikkea julkinen sektori voi tehdä maksimoidakseen sen hyödyn, minkä sen saamalla rahoituksella voi saada aikaan. Iso-Britannian valtiovarainministeriö on kehittänyt ja pilotoinut Public Value Framework -hanketta. Viitekehysten neljä keskeistä pilaria ovat: 1) tavoitteellisuus, 2) panosten (*inputs*) hallinta, 3) kansalaisten osallistaminen sekä veronmaksajien vakuuttaminen tuloksilla ja 4) järjestelmän kapasiteetin kehittäminen.

Syyskuussa 2018 kolme ministeriötä osallistui pilottiin ja sitä seuraavana vuonna pilottihankkeita oli kertynyt jo viisi. Vuosista 2019–2020 alkaen ministeriöiden tulee reflektoida tulostaan SDP:sään Public Value Frameworkiä vasten. Niiden tulee kuvailla, mitä parannuksia ne ovat jo tehneet ja mitä on luvassa.<sup>24</sup> Public Value Framework sai lämpimän vastaanoton, ja sekä nykyinen hallitus että oppositiossa oleva Labour -puolue haluavat parantaa julkisten palveluiden vaikuttavuutta. Institute for the Government:in mukaan nykyisen hallituksen suuri tulosohejauskellinen haaste onkin se, että julkisten varojen käyttö ja siihen liittyvä vastuu eivät ole keskenään oikeassa linjassa. Hallituksella ei ole riittävästi ymmärrystä tai kiinnostusta syventyä alueellisiin asioihin niin, että sen olisi mahdollista suunnitella ja ennakoida kulutuksen vaikutuksia. Tästä johtuen sijoitukset julkiseen sektoriin suunnataan väärin ja joskus hyödyttömästi eikä hallitus perustele näitä sijoituksia tarpeeksi hyvin.

23 Barber, M. (2017): Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value. HM Treasury. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/660408/PU2105\\_Delivering\\_better\\_outcomes\\_for\\_citizens\\_practical\\_steps\\_for\\_unlocking\\_public\\_value\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660408/PU2105_Delivering_better_outcomes_for_citizens_practical_steps_for_unlocking_public_value_web.pdf)

24 HM Treasury (2019): The Public Value Framework: with supplementary guidance. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/785553/public\\_value\\_framework\\_and\\_supplementary\\_guidance\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785553/public_value_framework_and_supplementary_guidance_web.pdf)

## 2.3 Arvioinnit

Iso-Britanniassa politiikka-arvioinnit jaetaan kolmeen kategoriaan: tulosarviointeihin, prosessiarviointeihin ja taloudellisiin arviointeihin.<sup>25</sup> Arviointien keskeinen tarkoitus on edistää näyttöön perustuvaa politiikkaa. Tätä tehtävää ohjaavat ja tukevat seuraavat julkaisut:

- *Managing Public Money*: käsikirja, jossa määritetään Iso-Britannian julkisen sektorin organisaatioiden resurssien käytön pääperiaatteet. Käsikirjassa avataan syitä sille, miksi ohjelmien jälkeisarviointi on tärkeää, ja korostetaan sitä, että parlamentilla on oikeus varmistaa, että organisaation hankintoja, hankkeita ja prosesseja arvioidaan järjestelmällisesti.<sup>26</sup>
- *Green Book*: valtiovarainministeriön julkaisema keskushallinnon ohjeistus arviointien (*appraisals*) suorittamisesta ennen merkittävien investointien tekemistä, ja siitä, kuinka aiempia ja nykyisiä toimintoja tulisi arvioida. Julkaisuun ohjeistusta sovelletaan kaikkiin politiikkatoimiin, ohjelmiin ja hankkeisiin. Kaikista uusista politiikkatoimista, ohjelmista ja hankkeista on tehtävä kattava mutta tarkoituksenmukainen arviointi.<sup>27</sup>
- *Magenta Book*: ministeriöille suunnattu syvälinen opas evaluaatioiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Magenta Book on keskushallinnon opas arviointien suorittamiseen osana tulosohejausta. Magenta Book sisältää monipuoliset ohjeet arviointien toteuttamiseen laajuuden, suunnittelun, toteuttamisen, hyödyntämisen ja levittämisen kannalta. Julkaisussa neuvotaan, miten arvioinnit ja niiden tulokset voidaan sisällyttää osaksi politiikan suunnittelua ja toteuttamista. Lisäksi siinä pyritään avaamaan sitä, miten arviointien tuloksia kannattaa tulkita ja esittää sekä mitä näissä prosesseissa tulisi ottaa huomioon. Magenta Book on kirjoitettu politiikkatoimien valmistelussa toimivia ammattilaisia varten, jotka ovat vastuussa laadukkaasta näytön keräämisestä ja hyödyntämisestä. Ajatuksena on, että interventoiden suunnittelun ja toteuttamisen tulisi perustua ensisijaisesti aikaisemmista arvioinneista saatua näyttöä ja ymmärrykseen.<sup>28</sup>

25 Introduction to evaluation. <https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-in-health-and-well-being-overview/introduction-to-evaluation>

26 Managing public money. <https://www.gov.uk/government/publications/managing-public-money>

27 The Green Book: appraisal and evaluation in central government. <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>

28 Magenta Book. <https://www.gov.uk/government/publications/the-magenta-book>

Arviointeja suoritetaan ainakin seuraavista syistä:

- Arvioinnit tukevat interventioiden toteuttamisen riskinhallinnassa.
- Saatu näyttö auttaa kehittämään nykyisiä interventioita paremmiksi. (tulosohjauksellinen funktio)
- Arvioinnit kasvattavat yleistä ymmärrystä siitä, mikä toimii ja miten, tukien näin tulevaisuuden politiikkasuunnittelua.

Arviointeja suositellaan toteutettavaksi seuraavissa tilanteissa:

- Tilanteissa, joihin on investoitu ja käytetty resursseja merkittävästi.
- Tilanteissa, joihin sisältyy vahingon riski.
- Kun interventio edustaa uutta testattavaa lähestymistapaa.
- Kun interventio koskettaa poliittisesti merkittävää asiaa.
- Kun on tunnistettu merkittävä aukko politiikka-aluetta koskevassa tiedossa.

Arvioinneilla nähdään olevan kaksi päätarkoitusta: oppiminen sekä tilivelvollisuuden edistäminen. Arvioinnit lisäävät ymmärrystä siitä, mitkä politiikan osa-alueet ovat erityisen onnistuneita tai epäonnistuneita sekä mitä on mukautettava tuloksellisuuden parantamiseksi. Pilotit ovat tässä yhteydessä erityisen hyödyllisiä, koska niiden avulla suunnittelua, toteutusta ja tuloksia voidaan testata valvotussa ympäristössä pienemmässä mittakavassa, ja näin tuotetaan näyttöä laajemman poliittisen aloitteen toteuttamiseksi. Iso-Britanniaa pidetään edelläkävijänä ex post-arviointien saralla. Ne ovat vakiinnuttaneet asemansa osana maan arviointikäytäntöjä.

Magneta Book esittää ihanteen, että politiikkaterventioiden tuloksellisuutta mitattaisiin ja arvioitaisiin jatkuvasti. Tiedonkeruussa tapahtuvien mahdollisten virheiden ja henkilöstölle aiheutuvan taakan minimoimiseksi suositellaan arviointikäytäntöjen sopimista yhteistyössä datan kerääjien kanssa. Vuonna 2013 Iso-Britannian hallitus perusti What Works -keskusten verkoston, joka on vastuussa arvioinneista saatuja todistusaineistoja syntetisoivien raporttien ja systeemitason arviointien tuottamisesta sellaisilta politiikka-alueilta, joilla vastaavanlaista tietoa ei ole käytettävissä. What Works -keskusten nimenomaisena tehtävänä on lisätä edustamansa politiikka-alueeseen (*policy*) liittyvää todistusaineiston tarjontaa ja kysyntää.<sup>29</sup> Verkosto koostuu yhdeksästä itsenäisistä What Works -keskuksista, kolmesta liittäjäjäsenestä (*affiliate*) sekä yhdestä yhteistyökumppanista (*associate*). Keskuksien tuottamat näyttöä hyödyntämällä tiedotus- ja yhteistyöstrategioita, kuten verkko-työkaluja ja kokeiluita, ja niiden tuotokset on pyritty räätälöimään päätöksentekijöiden

29 What Works Network. <https://www.gov.uk/guidance/what-works-network>

tarpeiden mukaisesti. Keskusten toiminta ulottuu eri politiikan osa-alueille, joille kohdennetaan julkisia varoja yhteensä yli 250 miljardin punnan arvosta.<sup>30</sup>

Oman panoksensa julkisen sektorin toiminnan seuraamiseen ja arviointiin antaa vuonna 1996 perustettu kansallinen tilastotoimisto (*Office for National Statistics = ONS*), joka on tilastolautakunnan (*UK Statistics Authority Board*) alainen toimeenpanoviranomainen, joka raportoi toiminnastaan parlamentille. Sen tehtävänä on edistää julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Se julkaisi vuonna 2020 uuden strategiansa: *Statistics for the public good*. Strategian tavoitteena on toimittaa korkealaatuista tietoa näyttöön perustuvan politiikan edistämiseksi, kansalaisten elämänlaadun parantamiseksi ja tulevaisuuden rakentamiseksi. Lisäksi se tukee hallituksen yrityksiä edistää julkisten varojen hallintaa (*value for money*) lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.<sup>31</sup>

Budjettiläpinäkyvyys korostuu Iso-Britanniassa prioriteettina.<sup>32</sup> Iso-Britannia julkaisee kansalaisille kohdennetut julkaisut, jotka helpottavat budjetin ymmärtämisessä. Tämän lisäksi julkinen hallinto on julkaissut beta-vaiheessa olevan Performance-sivuston, joka tarjoaa näkymän julkisten palveluiden tuloksellisuuden seuraamiselle. Sivuston kohdeyleisö on laaja ja sen tarjoama sisältö on tuotettu julkisten palveluiden päälliköt, toimittajat, tutkijat, opiskelijat ja muut uteliaat mielessä pitäen. Julkisten palveluiden päälliköt voivat käyttää alustaa oman tuloksellisuuden seuraamiseen sekä vertailuun muihin palveluihin. Kuitenkin tämä sivusto arkistoitiin 15.3.2021 eikä sen mahdollisesta jatkokehittämisestä ole tietoa.<sup>33</sup>

30 "New world leading evidence centres to drive better decisions across £200 billion of public services". <https://www.gov.uk/government/news/new-world-leading-evidence-centres-to-drive-better-decisions-across-200bn-of-public-services>

31 Office for National Statistics: What we do. <https://www.ons.gov.uk/aboutus/whatwedo>

32 Office for National Statistics: Transparency and governance. <https://www.ons.gov.uk/aboutus/transparencyandgovernance>

33 Historical Performance Platform. <https://data.gov.uk/dataset/731b25a8-0462-4a7d-aa3f-5a5d44ae26d2/historical-performance-platform>

### 3 Tulosohejaus Kanadassa

Kanadan poliittinen järjestelmä perustuu perustuslailliseen monarkiaan ja parlamentaariseen demokratiaan, joka tunnetaan myös Westminster-järjestelmänä. Vallan kolmijaako-opin mukaisesti lainsäädännöllinen kuuluu kaksikamariselle parlamentille, toimeenpaneva valta hallituskabinetille ja tuomiovalta tuomioistuinjärjestelmälle, joka koostuu neljästä tasosta.<sup>34</sup> Tämän lisäksi Kanadan valtiollinen rakenne pohjautuu federalismiin, jonka osat koostuvat liittovaltiosta ja kymmenestä provinssista, joiden lainsäädännöllinen valta ja vastuut on määritelty perustuslaissa.<sup>35</sup> Lisäksi Kanadan liittovaltiorakenteeseen kuuluu kolme territoriota, jotka eivät kuitenkaan omaa itsenäistä lainsäädännöllistä valtaa provinssien tapaan vaan harjoittavat Kanadan liittovaltion parlamentin niille delegoimaa valtaa.<sup>36</sup> Paikallishallinto puolestaan koostuu erityyppisistä kunnista, joita on yli kolme ja puoli tuhatta.<sup>37</sup>

Kanadan valtiollinen rakenne on OECD-maista kaikkein hajaantunein: esimerkiksi vuonna 2016 julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta oli 41,5 prosenttia, josta 76,2 prosenttia koostui muista kuin liittovaltion menoista. Suomessa vastaavat luvut olivat 55,7 prosenttia (julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta) ja 40,2 prosenttia (alueellisen hallinnon osuus julkisista menoista).<sup>38</sup>

34 Marleau, Robert & Montpetit, Camille (2000): House Of Commons Procedure and Practice. <https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?DocId=1001&Sec=Ch01&Seq=2&Language=E>

35 Beaudoin, Gérald (2006/2020): Distribution of Powers. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/distribution-of-powers>; Federation at a glance: <https://www.canada.ca/en/intergovernmental-affairs/services/federation.html>

36 Provinces and territories. <https://www.canada.ca/en/intergovernmental-affairs/services/provinces-territories.html>

37 List of municipalities in Canada. [https://en.wikipedia.org/wiki/Lists\\_of\\_municipalities\\_in\\_Canada](https://en.wikipedia.org/wiki/Lists_of_municipalities_in_Canada)

38 OECD (2018): Subnational Governments in OECD countries: Key Data 2018 Edition. <https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

Kanadan liittovaltion palveluksessa oli maaliskuussa vuonna 2019 287 978 henkilöä ja sen toimintamenot olivat vuosina 2018–19 yhteensä 276,8 miljardia Kanadan dollaria (n.176,8 miljardia euroa). Liittovaltion rakenne koostuu erilaisista organisaatioista (yht. 158), jotka on luokiteltu seuraavanlaisesti:

- 21 ministeriötä (*Ministerial Departments*), joiden olemassaolo perustuu lakiin ja joiden mandaatin alla on laaja politiikkakokonaisuus.
- 48 valtionvirastoa (*Departmental Agencies*), joiden mandaatti on ministeriöön verrattuna suppeampi. Niiden toiminta on luonteeltaan operatiivista, niillä on vaihteleva autonominen asema suhteessa hallitukseen ja niiden asema perustuu lainsäädäntöön.
- 6 parlamentin asiamiestä/virastoa (*Agents of Parliament*), joiden tehtävänä on hallituksen toimien valvonta ja jotka toimivat kädenvarren mitan päässä toimeenpanevasta vallasta.
- 17 valtionkorporaatiota (*Departmental Corporations*), jotka tuottavat palveluita, harjoittavat tutkimustoimintaa tai toteuttavat sääntelytoimintaa ja joiden toimintaa johtaa usein hallitus tai johtokunta.
- 3 palveluvirastoa, joiden toimialoilla ei yleensä ole yksityisiä toimijoita
- 43 valtionyhtiötä (*Crown Corporations*).
- 12 erityistoimintavirastoa (*Special Operating Agencies = SOA*), jotka toimivat ministeriöiden ja/tai valtionvirastojen sisällä ja joilla on jonkin verran hallinnollista joustavuutta, itsenäisyyttä sekä erillinen tilivelvollisuus, mutta niillä ei ole erillistä lainsäädäntöön pohjautuvaa asemaa.
- 7 parlamentaarista kokonaisuutta (*Parliamentary Entities*), joista on erikseen säädetty lailla (*Parliament Act of Canada*) ja jotka tukevat lainsäädännöllistä valtaa.

Yllä kuvattujen julkishallinnollisten elinten lisäksi Kanadan liittovaltiolla on yhteys erilaisiin entiteetteihin (yht. 99), jotka eivät muodollisesti kuulu liittovaltioon. Näitä ovat esimerkiksi korporaatiot, kansainväliset organisaatiot ja yritykset joihin liittovaltiolla on esimerkiksi oikeus nimittää edustajansa ja/tai joissa sillä on osaomistajan rooli.<sup>39</sup>

39 GC InfoBase: <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start>; Overview of federal organizations and interests. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/reporting-government-spending/inventory-government-organizations/overview-institutional-forms-definitions.html>



### 3.1 Tulohjauksen tausta

Kanadan julkinen hallinto on käynyt lävitse useita reformivaiheita, joiden pääasialliset vaikutteet ovat tulleet muualta englanninkielisestä maailmasta (pääosin Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta) erityisesti 1970-luvun lopulta lähtien.<sup>40</sup> Sodanjälkeisen aikakauden ensimmäisen huomattavan uudistuksen taustalla oli vuosina 1960–63 toiminut Royal Commission on Government Organization, joka tunnetaan paremmin Glassco Commissionin nimellä. Uudistuksen johtotähtenä oli ajatus ”Let managers manage” tehokkuuden lisäämiseksi, mikä käytännössä tarkoitti auktoriteetin siirtämistä hallinnollisesta keskus-esta ministeriöihin, osastoihin ja virastoihin. Vastapainona desentralisoinnille asetettiin julkisen sektorin hallinnollisena lautakuntana toimivalle Treasury Boardille rooli julkisten organisaatioiden tilivelvollisuuden toteutumisen valvojana. Vuonna 1968 julkisen val-  
lan toiminnan ja resurssien kokonaishallinnoinnin työkaluna otettiin käyttöön Planning, Programming Budgeting System (PPBS), joka korvattiin Policy and Expenditure Management Systemillä (PEMS) vuonna 1978. Tänä aikana käsitys julkisen hallinnon toteuttamasta (politiikka)ohjelmasta selkiytyi siten, että sen nähtiin olevan kokoelma aktiviteetteja, jotka tähtäävät samaan päämäärään tai samoihin tavoitteisiin. Kustannustehokkuuden ja optimisoinnin teemojen lisäksi esille nousi ohjelmien arvioiminen, johon liittyvät ensimmäiset viralliset toimintaohjeet ja käytännöt (*Evaluation Policy*) otettiin käyttöön 1977, vaikka ensimmäinen ministeriöiden ja niiden hallinnoimien ohjelmien toimintatietojen seuranta-järjestelmä (*Operational Performance Measurement System = OPM*) luotiin jo 1973. Vuonna 1979 perustettiin Lambert Commission, jonka taustalla olivat ilmenneet puutteet julkisen hallinnon tilivelvollisuuden toteutumisessa, ja komission työn seurauksena keskusvallan harjoittamaa kontrollia vahvistettiin menojenhallinnan ja resurssien allokoinnin saralla keskeisiksi asetettujen hallitusprioriteettien saavuttamisen varmistamiseksi.

Arviointiteemaan liittyen komissio antoi myös suosituksen kaikkien suoraa rahoitusta nauttivien ohjelmien arviointien toteuttamisesta viiden vuoden sykleissä mutta tämä jäi toteutumatta. Kuitenkin vuonna 1978 perustettiin pääkirjanpitäjän toimisto (*Office of Comptroller General = OCG*), jonka yhtenä tehtävänä oli auttaa ministeriöitä ohjelmiensa arvioinneissa. Arvioinnin fokus keskittyi pienten ohjelmien tilivelvollisuuteen ja toiminnalliseen tehokkuuteen niiden ja suurempien ohjelmien relevanttiuden ja lopputulemien/ vaikuttavuuden evaluoinnin sijaan. Tämä ilmenee vielä nykyisissä käytännöissä, joissa haasteena on yksittäisten ohjelmien tuotosten yhdistäminen policy-tason lopputulemiin. Vuonna 1981 Treasury Board julkaisi toimintakäytännön, jonka mukaan parlamentin vuotuisiin talousarvioesityksiin (*Main Estimates*) liittyviin raportteihin tuli sisältyä ohjelmien toimintatietoja (*performance information*), mutta käytännön toteutus jäi ohjelmajohtajien käsiin eikä tällöin yletetty ohjelmatasoa laajempien vaikutusten arviointiin. Jo vuonna

40 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (Fourth Edition). Oxford University Press, s. 257-266.

1984 Nielsenin työryhmä – jonka tehtävänä oli käydä lävitse kaikki liittovaltion ohjelmat – totesi, että ministeriöiden teettämät arvioinnit eivät olleet hyödyksi työryhmälle eivätkä ne auttaneet parantamaan ohjelmien toimintaa tai tukeneet strategista päätöksentekoa. Vastaavanlaisia havaintoja teki myös Kanadan tilintarkastusvirasto (*Office Of Auditor General* = OAG), jonka esittämä kritiikki koskien toimintatietojen seurantaan, laatua ja raportointia oli selvitysten toistuva teema aina 2000-luvulle saakka.<sup>41</sup>

Vuonna 1989 Kanadassa käynnistettiin PS 2000 -niminen julkisen hallinnon uudistamisprosessi. Taustalla vaikutti julkisen hallinnon parissa koettu kokemus keskusvaltaisesta johdetusta hallintokoneistosta, josta oli tullut kallis, kompleksinen, aikaa kuluttava ja jousitamaton. New Public Management (NPM) -ajattelu vaikutti hankkeen taustalla ja se oli julkisen hallinnon toteuttama prosessi, jossa julkisen hallinnon keskeisistä virkamiehistä koostetut kymmenen työryhmää laati yli kolmesataa uudistusehdotusta koskien henkilöstöpolitiikkaa, hallinnollisia uudistuksia ja palvelutarjontaa. Keskeisimpinä tavoitteina uudistamisessa olivat järjestelmien ja palveluiden virtaviivaistaminen sekä hallintokäytäntöjen modernisointi. Lisäksi pyrkimyksenä oli huomion siirtäminen prosesseista ja riskinvälttelystä kohti innovaatioita, palveluiden laatua ja tuloksia, mikä saavutettaisiin muun muassa säädösten keventämisellä, päätösvallan desentralisoinnilla alemmille hallintotasoille, vastuiden selkeyttämisellä sekä edistämällä jatkuvan oppimisen kulttuuria. Uudistusprosessi johti lopulta kattavaan lainsäädölliseen uudistukseen, joka tunnetaan nimellä Public Service Reform Act (1992).<sup>42</sup>

Uudistuksen onnistumisiin on luettu julkisten palveluiden palvelunäkökulman korostaminen, julkisten organisaatioiden muutos palveluorganisaatioiksi, hallinnollisten proseduurien ja kontrollimekanismien keventäminen sekä henkilöstöhallintaan liittyvän lainsäädännön uudistaminen. Keskeisimmäksi epäonnistumisiksi puolestaan nähtiin henkilöstöhallinnon uudistamisen hitaus, tilivelvollisuusmekanismien toimeenpano sekä keskusvirastojen heikentynyt kyvykyys arvioida toimenpideohjelmiensa vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa.<sup>43</sup>

41 Barnes, Maria Paulette and Müller-Clemm, Werner J. (1997): A Historical Perspective on Federal Program Evaluation in Canada. *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 12 No. 1 Pages 47–70. <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/12-1-047.pdf>; Shepherd, Robert P. (2018): Expenditure Reviews and Federal Experience: Program Evaluation and Its Contribution to Assurance Provision. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.3 (Special Issue), 347–370. doi:10.3138/cjpe.43184; Shepherd, Robert P. (2012): In Search of a Balanced Canadian Federal Evaluation Function: Getting to Relevance. *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 26 No. 2 Pages 1–45. <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/26-2-001.pdf>

42 Holmes, John (2001): Public Service Management Reform: Progress, Setbacks and Challenges. Ottawa, Ontario: Office of the Auditor of General of Canada; Public Service 2000. [https://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_Service\\_2000](https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Service_2000)

43 Edwards, John (2001): "Looking Back From 2000 at Public Service 2000". Ottawa, Ontario: Office of the Auditor General of Canada.

1990-luvun puolivälissä toteutettiin julkisen sektorin ohjelmien katselmus/menokatsaus (*Program Review*), joka johti merkittäviin säästö- ja tehostamistoimiin Kanadan liittovaltiossa. Vastaavanlaisia säästöjen ja tehostamismahdollisuuksien tunnistamiseen tähtäviä katselmuksia on toteutettu 2000-luvulla, vaikka niiden nimikkeet, kohdentumisen laajuus ja vaikuttavuus ovat vaihdelleet (esim. Stephen Harperin hallinnon aikana 2006–2015 toteutettiin *Strategic Review*, joka myöhemmin nimettiin uudelleen *Strategic and Operating Review*:ksi, ja Justin Trudeaua aikana uutena käsitteenä on noussut esille *Resource Alignment Review*). Vuoden 1995 *Program Review*:n yhteydessä PEMS-järjestelmä korvattiin *Expenditure Management System*illä (EMS), jonka tavoitteena oli saavuttaa julkisten ohjelmien jatkuva arviointi, alijäämän kurominen umpeen ja uusien menoesitysten saattaminen valtionvarainministerin arvioitavaksi ja rahoitettavaksi budjettikehyksestä.<sup>44</sup> Tuloksellisuus korostuu EMS-järjestelmän kolmessa tukipylväässä, joita ovat a) tulohajautuvuus ja julkisen lisäarvon tuottaminen kanadalaisille (*Managing for Results*) b) uusien ohjelmien suunnitelmallisuus, tehokkuus ja linkittäminen hallituksen priorisointeihin sekä olemassa oleviin ohjelmiin (*Upfront discipline*) sekä c) ohjelmien resurssienkäytön jatkuva arviointi (*Ongoing assessment*)<sup>45</sup>.

90-luvulla nousi esille ajatus Treasury Boardin roolista julkisen sektorin organisaatioiden ”hallintojohtokuntana” (*management board*), jonka tuli osallistua aktiivisesti julkisen hallinnon toiminnan suunnitteluun, priorisointiin ja päämäärien asettamiseen sekä niiden määrittämistä ja saavuttamista käsitteleviin prosesseihin yhteistyössä ministeriöiden edustajien ja ohjelmajohtajien kanssa<sup>46</sup>. Uusi kehityskulku kohti tulosperusteista hallintomallia kulmineitui vuonna 2000 julkaistussa *Results for Canadians: A Management Framework*

44 Dobell, Rod and Zussman, David (2018): Sunshine, Scrutiny and Spending Review in Canada, Trudeau to Trudeau: From Program Evaluation and Policy to Commitment and Results. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.2 (Special Issue), 371–393, doi:10.3138/cjpe43185; Shepherd, Robert P. (2018): Expenditure Reviews and Federal Experience: Program Evaluation and Its Contribution to Assurance Provision. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.3 (Special Issue), 347–370, doi: 10.3138/cjpe.43184; Ks. myös Policy on Results (2016), <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

45 Expenditure Management System. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/expenditure-management-system.html>; Ks. myös McCormack, Lee (2007): Performance Budgeting in Canada. *OECD Journal of Budgeting*, 2007 Volume 7 – No 4, <https://www.oecd.org/canada/43411424.pdf>

46 Shepherd, Robert P. (2012): In Search of a Balanced Canadian Federal Evaluation Function: Getting to Relevance. *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 26 No. 2 Pages 1–45. <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/26-2-001.pdf>; Ks. myös Bourgon, Jocelyne (2009): Program Review: The Government of Canada’s Experience Eliminating the Deficit 1994–1999: A Canadian Case Study. Centre for International Governance Innovation. <https://www.cigionline.org/publications/program-review-government-canadas-experience-eliminating-deficit-1994-1999-canadian>

*for the Government of Canada* -dokumentissa<sup>47</sup>, joka loi viitekehyksen ja agendan julkisen palvelun johtajien ohjaamista varten, ja sen vaikutus ulottuu tähän päivään saakka. Siinä korostui Treasury Boardin rooli hallinnollisten muutosten ja parantuneen hallinnon katalyyttinä ja sen uusiksi toimialoiksi nousivat a) palvelut ja innovaatiot b) julkisten menojen suunnittelu ja hallinta c) pääkirjanpito d) tiedonhallinta ja siihen liittyvä teknologia sekä e) henkilöstöresurssien hallinta. Julkisten palveluiden järjestämisen perustaksi nousivat seuraavat hallintositoumukset:

### 1. Kansalaislähtöisyys:

- a. Julkisen hallinnon ohjelmien ja palveluiden suunnittelu, rahoitus, toteuttaminen ja arvioiminen kansalaisnäkökulmasta käsin (palveluiden saatavuus).
- b. Ministereiden ja virkamiesten vastuulla on huolehtia tasapainon toteutumisesta seuraavan kolmen asian kesken: i) reilun, oikeudenmukaisen ja kohtuullisen kohtelun varmistaminen kansalaisten etujen suojelemiseksi ii) tehokkaan ja reagoivan palvelun tuottaminen asiakkaille iii) palveluiden ja ohjelmien kustannustehokkuudesta, edullisuudesta ja kestävästä resurssienhallinnasta huolehtiminen.
- c. Kumppanuuksien luominen julkisen hallinnon eri tasojen kesken, kansalaisjärjestöihin ja yksityisen sektorin toimijoihin (riittävän tiedonsaannin varmistaminen).

### 2. Arvot:

- a. Demokratian kunnioittaminen (tilivelvollisuus).
- b. Ammatilliset arvot (esim. puolueettomuus neuvonannossa).
- c. Eettiset arvot (esim. integriteetti, luottamus ja rehellisyys).
- d. Kansalaisten arvot (*People values*), kuten rohkeus, säädyllyisyys, vastuullisuus ja humanisuus).

---

47 Treasury Board Secretariat (2000): Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada. Treasury Board Secretariat, Ottawa.

### 3. Tulosperusteisuus:

- a. Tuloskeskeisen hallinnon ulottaminen kattamaan koko julkinen hallinto
- b. Huomion siirtäminen panoksista ja tuotoksista julkisen hallinnon toiminnan tuloksiin ja vaikuttavuuteen.
- c. Käytäntöjen luominen mittaamiselle ja arvioinnille, jotka mahdollistavat tilivelvollisuuden toteutumisen, oppimisen ja kansalaisluottamuksen vahvistamisen.

### 4. Vastuullinen resurssien käyttö:

- a. Jatkuva menojen seuraaminen tulosten ja vastikkeellisuuden (Value for Money) varmistamiseksi.
- b. Ministeriönäkökulma: resurssien uudelleenallokointi ja ohjelmien uudelleenstrukturoida muuttuvia tarpeita ja prioriteetteja varten.
  - i. Taloudellisen ja ei-taloudellisten seurantatiedon kerääminen kustannusten ja tulosten välisen yhteyden selvittämiseksi.
  - ii. Riskinhallinta.
  - iii. Talousarvioehdotusten perustuminen toimenpideohjelmiin ja ministeriön toimenkuvaan ja vastuualueisiin.
  - iv. Julkinen tilivelvollisuus ja tätä tukevat kirjanpitoikäytännöt.
- c. Whole-of-Government -näkökulma: rationaalinen prioriteettien asettaminen ja investointipäätösten tekeminen ministeriöiden toimintaloikat ylittävän tiedon perusteella.
  - i. Olemassa olevan toimintarakenteen eheyden arviointi kerätyn seurantatiedon perusteella.
  - ii. Priorisointi ja parhaiden käytäntöjen levittäminen kerätyn seurantatiedon pohjalta.

Uuden hallintofilosofian vaikutus näkyi myös julkisen hallinnon tulosohjauksessa ja erityisesti ohjelmien arviointikäytännössä, joka teki paluun 90-luvun pysähtyneisyyden tilaan uudistetun version astuessa voimaan 2001. Sittemmin arviointikäytäntöjä on päivitetty vuosina 2009 ja 2016 niihin kohdistuneiden arviointien perusteella. Lisäksi vuonna 2006 astui voimaan Federal Accountability Act -lakipaketti, joka muun muassa korosti ministeriön johtavan virkamiehen (*deputy head*) tilivelvollista asemaa koskien johtamansa

ministeriön toiminnan organisoimista hallituksen asettamia tavoitteita edistäviä toiminta-ohjelmia vasten ja ministeriöiden sisäisten kontrollimekanismien (auditointi) merkitystä. Justin Trudeauun ensimmäisen hallituskauden aikana (2015–2019) perustettiin valtaneuvoston (*Privy Council Office* = PCO) yhteyteen Results Delivery Unit -yksikkö, jonka taustalla vaikutti Michael Barberin lanseeraama deliverologian<sup>48</sup> käsite ja Iso-Britannian tarjoama esikuva tavasta järjestää hallitusohjelman tavoitteiden tulosseuranta. Yksikön tehtävänä oli seurata hallitusagendan toteutumista esimerkiksi pääministerin ministereilleen osoittamissa mandaattikirjeissä asetettujen tavoitteiden toteutumisjäljittimen avulla, mutta yksikön asema Trudeauun toisella hallituskaudella<sup>49</sup> on epäselvä. Kuitenkin otetuista kehitysaskeleista huolimatta seuranta- ja arviointikäytäntöjen laadussa on todettu olevan kehittämisen varaa, ja niitä edelleen toteutetaan pääsääntöisesti ohjelmatasolla, jonka seurauksena arvioinnin vaikutus kohdistuu operationaalisiiin ja monitorointiin liittyviin asioihin. Perustavampaa laatua olevat muutokset ovat jääneet saavuttamatta eli ohjelmalähtöiset arvioinnit eivät tavoita laajempia policy-tason vaikutuksia eivätkä tarjoa vahvoja eväitä strategiselle päätöksenteolle.<sup>50</sup>

## 3.2 Tulosohtjauksen elementit

### Liittovaltion vuotuinen budjettisykli

Koska Kanadan liittovaltion budjetti luo kontekstin ja asettaa raamit julkisen hallinnon tulosohtjauksikäytännöille, niin tässä kappaleessa esitellään lyhyesti liittovaltion vuotuinen budjettisykli ja sen keskeisimmät elementit.

48 Deliverologian käsitteestä ks. esim. Barber, M., Kihn, P. ja Moffit, A. (2011): Deliverology: From an idea to implementation. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation>

49 Ks. esim. May, Kathryn (2019): What ever happened to deliverology?, Policy Options. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/may-2019/what-ever-happened-deliverology/>

50 Shepherd, Robert P. (2018): Expenditure Reviews and Federal Experience: Program Evaluation and Its Contribution to Assurance Provision. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.3 (Special Issue), 347–370. doi: 10.3138/cjpe.43184; Shepherd, Robert P. (2012): In Search of a Balanced Canadian Federal Evaluation Function: Getting to Relevance. *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 26 No. 2 Pages 1–45. <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/26-2-001.pdf>; Smith, Alex (2019): Does Reporting on Results Make a Difference?. Publication No. 2019–04-E. Library of Parliament. [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201904E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201904E); Ks. myös Dobell, Rod and Zussman, David (2018): Sunshine, Scrutiny and Spending Review in Canada, Trudeau to Trudeau: From Program Evaluation and Policy to Commitment and Results. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.2 (Special Issue), 371–393. doi:10.3138/cjpe43185

Budjettia ohjaavat Kanadan perustuslaki, taloushallintolaki (*Financial Administration Act* = *FAA*) sekä parlamentin alahuoneen ja senaatin määrittämät proseduurit. Budjettivuosi alkaa huhtikuun ensimmäinen päivä ja päättyy maaliskuun viimeisenä päivänä. Esivalmisteluvaiheen ja konsultaatioiden jälkeen valtionvarainministeriö (*Department of Finance*) valmistelee budjetin, joka muodostaa kokonaiskuvan verotuksesta ja julkisten varojen käyttöprioriteeteista tulevalle fiskaaliselle vuodelle. Budjetti esitellään parlamentin alahuoneelle keskustelulle, joka kestää neljä päivää ja päättyy (luottamus)äänestykseen. Syksyllä valtiovarainministeriö julkaisee taloudellisen ja fiskaalisen päivityksen, joka tarjoaa tilannekuvan liittovaltion taloudellisesta tilanteesta ja katsauksen tulevaisuuden näkymiin. Vuonna 2006 perustettiin itsenäisen parlamentin budjettiviranomaisen toimi(sto) (*Parliamentary Budget Officer* = *PBO*), minkä tarkoituksena oli parantaa hallituksen taloudellisten ennusteiden ja budjetin suunnitteluproseduurien läpinäkyvyyttä, uskottavuutta ja tilivelvollisuutta. Parlamentaarisen budjettiviranomaiseen mandaattiin kuuluu itsenäisen taloudellisen analyysin toteuttaminen parlamentin alahuoneen ja senaatin tarpeita varten, hallituksen talousarvioesitysten analysointi sekä pyydettyä parlamentin päätäntävaltaan kuuluvan ehdotukset taloudellisten kustannusten arviointi.<sup>51</sup>

Varsinaisesta lainsäädännöllisestä oikeutuksesta hallitukselle koskien julkisten varojen käyttöä päätetään talousarviokäsittelyssä (*Estimates*), johon sisältyy kolme kautta vuodessa. Talousarvioesityksen valmisteluvastuu kuuluu Treasury Boardille, joka on yksi keskushallinto-organisaatioista yhdessä valtioneuvoston (*Privy Council Office* = *PCO*) ja valtiovarainministeriön kanssa. Nämä kolme organisaatiota muodostavat yhdessä eräänlaisen korporatiivisen keskuksen, jonka ohjaava vaikutus lävistää koko liittovaltion rakenteen. Talousarvio julkaistaan noin kuukausi ennen fiskaalivuoden alkua ja se koostuu kolmesta osasta:

- **Osa I:** Hallituksen käyttösuunnitelma (*Expenditure Plan*), joka tarjoaa yleiskuvan suunnitelluista menoista sekä vertailun aikaisempien vuosien suunnitelmiin.
- **Osa II:** Päätalousarvio / ”Sininen kirja” (*Main Estimates* / ”*Blue Book*”), jossa esitetään tiivistetysti julkisen hallinnon organisaatioiden (ministeriöt, virastot, kruunuyhtiöt jne.) tarvitsemat resurssit ja niiden käyttökohteet.
- **Osa III:** Ministeriöiden, virastojen ja muiden julkisen hallinnon organisaatioiden toimintasuunnitelmat ja -kertomukset (*Departmental Plans* = *DP* & *Departmental Results Reports* = *DRR*), jotka tarjoavat yksityiskohtaisemman kuvan julkisen hallinnon toiminnasta ja täydentävät päätalousarviota.

51 Smith, Alex (2015/2019): The Parliamentary Financial Cycle, Publication No. 2015–41-E. Library of Parliament. [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201541E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201541E)

Lisäksi hallitus voi tehdä lisätalousarvioita (*Supplementary Estimates*), joiden määrää ei teknisesti ole rajoitettu, mutta käytännössä niitä esitetään kolme kertaa vuodessa.<sup>52</sup>

Hallituksen toimintakertomuksen (*The Public Accounts of Canada*) tarkoituksena on tehdä selkoa hallituksen taloudellisesta asemasta ja toteutuneesta julkisten varojen käytöstä. Toimintakertomuksen valmistelu kuuluu Receiver Generalille, jona toimii julkisten töiden ja palveluiden ministeri (*Minister of Public Works and Government Services*), ja se koostuu kolmesta osasta:

- Osa I: Liittovaltion vahvistetut taloudelliset lausunnot (*consolidated financial statements*), joihin sisältyy valtion tilintarkastajan lausunto.
- Osa II: Hallituksen taloudellisten operaatioiden erittely ministeriöiden ja organisaatioiden mukaan.
- Osa III: Muut täydentävät tiedot ja analyysit.

Tähän vaiheeseen sisältyvät myös valtion tilintarkastajan suorittamat toiminnantarkastukset (*performance audit*), koska niistä raportoidaan parlamentille. Toiminnantarkastusten määrä vaihtelee vuositason viidestoista kahteenkymmeneen ja niiden fokuksessa ovat hallinnointikäytännöt, eivät esimerkiksi yksittäisen ohjelman ansiot tai tarkoituksenmukaisuus. Toiminnantarkastuksissa arvioidaan, kuinka hyvin hallitus hallinnoi toimintojaan, vastuitaan ja resurssejaan, ja erityisiä tarkastelun kohteita ovat taloudellisuus, tehokkuus sekä vaikuttavuuden seuraamisen/raportoinnin käytännöt.<sup>53</sup> Tämän lisäksi ministeriöillä on käytössään sisäisen tilintarkastuksen käytännöt, jotka ovat Treasury Boardin määrittelemät<sup>54</sup>.

52 Smith, Alex (2015/2019): The Parliamentary Financial Cycle, Publication No. 2015–41-E. Library of Parliament. [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201541E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201541E)

53 Smith, Alex (2015/2019): The Parliamentary Financial Cycle, Publication No. 2015–41-E. Library of Parliament. [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201541E](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201541E); Ks. myös. What to Expect – An Auditee’s Guide to the Performance Audit Process. [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth\\_lp\\_e\\_30860.html#hd2c](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_lp_e_30860.html#hd2c)

54 Policy on Internal Audit (2017). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=16484>; Directive on Internal Audit (2017). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32533>



## Policy and directive on results (2016)

Kanadassa lainsäädäntö luo yleiset puitteet liittovaltion eri osien tulosohtauksen järjestämistä varten, missä keskeisin toimija on of Treasury Board<sup>55</sup> ja sen hallinnollinen elin Treasury Board of Canada Secretariat (TBS). Treasury Boardin tehtävänä on toimia eräänlaisena hallituksen hallituneuvostona, jonka vastuualueisiin kuuluvat kulunvalvonta (taloushallinta), hallintoasioiden johtaminen, työnantajavastuut (henkilöstöressurssien hallinta) sekä regulatiivinen valvonta<sup>56</sup>. Valtaneuvoston (*Privy Council Office = PCO*) tehtävänä puolestaan on tukea hallituksen politiikan ja lainsäädännöllisten agendojen kehittämistä ja toimeenpanoa, koordinoida hallituksen ja valtion toimia vastaan tulevia asioita ja ilmiöitä kohtaan sekä tukea hallituskabinetin tehokasta toimintaa. Sen kolme keskeistä roolia ovat 1) ammattimaisen ja puolueettoman neuvonnan tarjoaminen pääministerille, portfolioministereille sekä hallituskabinetille ja sen komiteoille kansallisesti ja kansainvälisesti tärkeissä asioissa 2) varmistaa hallituskabinetin päätöksenteon sujuva toiminta ja auttaa hallitusohjelman toimeenpanossa ja 3) vaalia periaatetta julkisen hallinnon tehokkaasta ja vastuullisesta toiminnasta. Valtaneuvoston virkamiesjohtaja (*deputy head*) toimii sekä hallituskabinetin sihteerinä että julkisen hallinnon johtajana.<sup>57</sup> Yhdessä valtiovarainministeriön<sup>58</sup> kanssa, jonka vastuulle kuuluvat talouspolitiikka ja liittovaltion budjetin valmistelu, nämä kolme keskusvirastoa muodostavat liittovaltion korporatiivisen keskuksen.

Treasury Board asettaa perustavat vaatimukset liittovaltion organisaatioiden toimintaan liittyvän tiedon ja sen arvioinnin toteuttamiselle menettelytapa- ja direktiividokumenteissa. Liittovaltion tulosohtauksen historiaa on esitelty arvioinnin näkökulmasta aiemmassa kappaleessa, mutta yleisesti voidaan sanoa tulosohtauksen ja siihen läheisesti kytkeytyvän arvioinnin terävöityneen 2000-luvun aikana, mikä ilmeni muun muassa Treasury Boardin uusien ja yksityiskohtaisempien menettelytapojen ja direktiivien julkaisemisina sekä niiden toteutuksen ja vaikutusten aktiivisena seuraamisena. Yhden esimerkin tarjoaa vuonna 2007 voimaan astunut Policy on Management, Resources and Results Structures (MRRS), jonka tavoitteena oli luoda selkeä viitekehys julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaohjelmien ja strategisten lopputulemien yhteyden osoittamiselle

55 Treasury Board on hallituskomitea ja sen puheenjohtaja on hallituskabinetin jäsen (asema verrannollinen ministeriin), minkä lisäksi Treasury Boardiin kuuluu digitaalisen hallinnon ministeri. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/about-treasury-board.html>

56 Treasury Board of Canada Secretariat mandate. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/mandate.html>; Lisätietoa Treasury Boardin organisaatorakenteesta ks. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/organization.html>

57 Privy Council Office (PCO): Raison d'être, mandate and role. <https://www.canada.ca/en/privy-council/corporate/mandate.html>

58 About the Department of Finance Canada. <https://www.canada.ca/en/department-finance/corporate/mandate.html>

ohjelma-arkkitehtuurimallin avulla. Tässä mallissa arviointien tehtävänä oli osoittaa edellä mainittu yhteys mutta erityisen haasteen aiheutti se, että yhdellä yksittäisellä toimintaohjelmalla saattoi olla vaikutusta useampaan strategiseen lopputulemaan. Myös julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnan seuraamiseen ja mittaamiseen liittyvissä käytännöissä havaittiin edelleen olevan puutteita, jotka vaikuttivat negatiivisesti arviointitoimintaan, suunnitteluun ja päätöksentekoon.<sup>59</sup> Tiukentuneilla ja laajentuneilla vaatimuksilla oli myös negatiivinen kääntöpuolensa: Vuonna 2015 Treasury Board julkaisi arvioin vuoden 2009 arviointimenettelytavasta (*Evaluation Policy 2009*), jossa kaikkia toimintaohjelmia koskeva arviointivaatimus vähintään viiden vuoden jaksoissa aiheutti toimeenpanohaasteita julkisen hallinnon elimille johtuen käytettävissä olevien resurssien rajallisuudesta. Yksityiskohtaisesti standardisoiduista arviointikäytännöistä ja rajallisista resursseista johtuen arviointien tarpeellisuus ja hyödynnettävyys vaihtelivat tapauskohtaisesti (esimerkiksi asetetuista vaatimuksista selviämiseksi ohjelma-arviointeja niputettiin yhteen, millä oli heikentävä vaikutus niiden laatuun).<sup>60</sup> Vaikka 2000-luvun uudistukset ovat vieneet eteenpäin julkisen hallinnon organisaatioiden tulosohtautuvuutta käytäntöjen ja vaatimusten selkeytymisen kautta, niin sopivan tasapainon hakeminen yleisten standardien ja niiden tapauskohtaisen sovittamisen välillä on edelleen toistuva haaste.

Viimeisin uudistus toteutettiin vuonna 2016, mikä osaltaan pyrki vastaamaan ilmenneisiin kehitystarpeisiin. Policy on Results<sup>61</sup> sekä siihen liittyvä Directive on Results<sup>62</sup> virtaviivaistivat vallinneita käytäntöjä korvaamalla aiemmin tulosohtausta ja arviointia ohjaavat kolme menettelytapaa ja kaksi direktiiviä. Uusi käytäntö toi lisää joustoja muun muassa arviointia koskevien vaatimusten saralle, ja siinä korostuu ministeriötason (*department-wide*) toiminnan mittaaminen sekä hallitustason (*government-wide*) tulosten seurannan keskeisyys.

59 Ks. Shepherd, Robert P. (2018): Expenditure Reviews and Federal Experience: Program Evaluation and Its Contribution to Assurance Provision. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.3 (Special Issue), 347–370. doi: 10.3138/cjpe.43184; Shepherd, Robert P. (2012): In Search of a Balanced Canadian Federal Evaluation Function: Getting to Relevance. *The Canadian Journal of Program Evaluation* Vol. 26 No. 2 Pages 1–45. <https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/26-2-001.pdf>; Ks. myös MRRS:n sisäinen auditointi koskien sen toteutumista: Office of the Comptroller General (2013). Horizontal Internal Audit of Compliance with the Policy on Management, Resources and Results Structures. [https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/horizontal-internal-audits/compliance-policy-management-resources-results-structures.html#Toc\\_MRPAD](https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/horizontal-internal-audits/compliance-policy-management-resources-results-structures.html#Toc_MRPAD)

60 Centre of Excellence for Evaluation of the Treasury Board of Canada Secretariat (2015): Evaluation of the 2009 Policy on Evaluation. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/evaluation-2009-policy-evaluation.html>; Ks. myös Bourgeois, Isabelle and Whynot, Jane (2018): Strategic Evaluation Utilization in the Canadian Federal Government, *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.3 (Special Issue), 327–346. doi: 10.3138/cjpe.43179

61 Policy on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

62 Directive on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>

Kuitenkin arvioinnin piirissä tämän tason tuloksellisuuden osoittaminen on edelleen haaste, koska arviointi on ohjelmälähtöistä. Lisäksi hallitustavoitteiden korostuminen voi viedä huomioon pois julkisen hallinnon organisaatioiden muun toiminnan seuraamisesta<sup>63</sup>. Toisin ilmaistuna, vaikka tavoitteeksi on asetettu irrottautuminen siiloutuneesta tulostuotavuuden maailmasta, niin ohjelmälähtöisyys on edelleen vahvasti läsnä uudistetussa menettelytavassa. Vaikka Kanadassa toteutetaan poikkihallinnollisia ohjelmia (*horizontal initiatives* = *HI*<sup>64</sup>), niin niiden logiikka noudattelee pääpiirteittäin yhden organisaation hallinnoiman ohjelman rakennetta ja niitä koskeva arviointitieto todennäköisesti tyydyttää vain osin hallinnonrajat ylittävään vaikuttavuuteen liittyvän tiedontarpeen. Koska nykyinen menettelytapa ja direktiivi ovat olleet voimassa vasta lyhyen aikaa, niin sen toimeenpanosta, toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei vielä ole saatavissa kattavia tietoja<sup>65</sup>.

Policy on Results ja siihen liittyvä direktiivi kattavat laajasti liittovaltion eri organisaatiot ja sen vaikutuksen ulkopuolelle jääviä elimiä ovat esimerkiksi parlamentin agentit/virastot (esim. valtion tilintarkastajan toimisto). Erityistoimintavirastojen (*Special Operating Agencies*) kohdalla toimintaa ohjaavat A) viitesopimus (*Framework Agreement*), jossa määritellään viraston toiminta ja tarkoitus yleisellä tasolla, B) vuosittain solmittava toimintasuunnitelma (*Business Plan*), jossa sovitaan tavoitteista ja toiminnan tuloksellisuudesta, sekä C) vuosikertomus. Erityistoimintavirastot raportoivat toiminnastaan isäntäministeriöidensä raportoinnin yhteydessä ja niiden tulostuotavuus on isäntäministeriöiden johtavien virkamiesten vastuulla (mm. tavoitteiden, prioriteettien ja strategisten linjausten asettaminen ja hyväksyminen). Policy on Resultsissa asetettujen vaatimusten toimeenpanossa on pyritty huomioimaan organisaatioiden erityispiirteet, minkä takia sekä menettelytapadokumentissa että direktiivissä on määritelty, mitkä vaatimukset eivät päde tiettyyn kategoriin luokiteltujen organisaatioiden kohdalla. Keskeisin erottelu tehdään suurten ja pienten ministeriöiden ja virastojen välillä, jossa statuksen määrää se, onko liittovaltion budjetissa organisaatiolle allokoitu 300 miljoonaa Kanadan dollaria tai enemmän. Pääsääntöisesti statuksen muuttuminen pienestä suureksi edellyttää, että 300 miljoonan dollarin raja ylittyy kolmena peräkkäisenä vuotena, ellei Treasury Boardin puheenjohtaja toisin päättä.<sup>66</sup>

63 Shepherd, Robert P. (2018): Expenditure Reviews and Federal Experience: Program Evaluation and Its Contribution to Assurance Provision. *The Canadian Journal of Program Evaluation* 32.3 (Special Issue), 347–370. doi: 10.3138/cjpe.43184

64 Horizontal Initiatives. <https://www.canada.ca/en/government/system/finances/horizontal-initiatives-database.html>

65 Esimerkiksi Canadian Heritage (kulttuuriministeriö) oli suorittanut kyseisen polyn toimeenpanoa koskevan sisäisen auditoinnin vuonna 2019. <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/publications/audits/audit-policy-results.html>

66 Directive on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>; Fitzpatrick, Tom and Fyfe, Toby (2002): Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies in Canada. OECD Journal of Budgeting, Number 1 2002. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43506633.pdf>; Policy on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

Selkeän tavoitteenasennan, tavoitteiden toteutumisen seuraamisen ja arvioinnin lisäksi Policy on Resultsin odotetaan edistävän resurssien tehokkaampaa allokointia tulosseuran perusteella sekä tarjoavan parlamentille ja kansalaisille selkeää, läpinäkyvää ja hyödyllistä tietoa julkisen hallinnon toiminnasta. Yleisesti Treasury Boardin tehtävänä on menettelytavan noudattamisen varmistaminen ja siihen liittyvän ohjauksen tarjoaminen sekä keskusjohtoisten arviointien toteuttaminen. Keskeiset roolit ja vastuut jakaantuvat seuraavanlaisesti eri toimijoiden kesken:

- Ministerin vastuulle kuuluu portfolioonsa kuuluvien ministeriöiden ja virastojen tulosviitekehyksen (*Departmental Results Framework*) esittely Treasury Boardille hyväksyntää varten, hyväksynnän hakeminen Treasury Boardilta ministeriöiden/virastojen ydinvastuisiin (*Core Responsibility*) liittyviin muutosesityksiin sekä tuloksista raportointi Treasury Boardille puheenjohtajan pyynnöstä.
- Ministeriön johtava virkamies (*deputy head*) vastaa Policy on Resultsin toimeenpanon käytäntöjen suunnittelusta, järjestämisestä ja niiden toteutumisen seuraamisesta johtamassaan organisaatiossa. Keskeisimmät vastuut liittyvät edellä mainitun tulosviitekehyksen luomiseen ja ylläpitämiseen konsultoiden ja hakien tarvittavat hyväksynnät (poissulkien ydinvastuut) Treasury Boardilta, vaadittavien arviointikäytäntöjen järjestämiseen<sup>67</sup> ja noudattamiseen sekä muihin valvontaa ja raportointia koskettaviin vaatimusten toteuttamiseen.
- Treasury Boardin sihteerin (johtava virkamies) tehtävänä on antaa hyväksyntä tulosviitekehyksen tuloksiin ja indikaattoreihin esitettyihin muutoksiin sekä määritellä toiminnan mittaamisesta ja arvioinnista vastuissa olevien johtavien virkamiesten<sup>68</sup> pätevyysvaatimukset sekä myös arviointiasiantuntijoiden. Lisäksi sihteerin päätösvaltaan kuuluu, milloin ministeriöiden/virastojen tulee käynnistää erityiset arvoinnit, sekä keskusjohtoisten arviointien<sup>69</sup> käynnistämisen tarpeen mukaan.
- Julkisten palvelujen ja hankintojen ministeriön (*Ministry of Public Works and Procurement*) vastuulla on keskustaloushallintajärjestelmän ylläpito, johon ohjelmatieto kerätään ja jaetaan keskusvirastojen kesken.<sup>70</sup>

67 Mm. vastuuvirkamiesten rekrytointi toiminnan mittaamista ja arviointia varten sekä erityisen toiminnan mittaamis- ja arviointikomitean perustaminen, johon kuuluu ministeriön/viraston seniorijohtoa edustavia.

68 Huom. toiminnan mittaamisen (performance measurement) ja toiminnan arvioinnin (evaluation) positiot ovat toisistaan erilliset.

69 Näiden lisäksi TBS voi käynnistää syklisen tai kohdennetun resurssien kohdentumisarvioita (resource alignment review). Ks. esim. Management Summary and Recommendations: Shared Services Canada Resource Alignment Review (2016). <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/shared-services-canada-resource-alignment-review.html>

70 Policy on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

Directive on Results puolestaan tarkentaa menettelytavassa asetettuja vaatimuksia ja tehtäviä, minkä takia sillä on ohjaavampi rooli käytännön järjestelyjen suhteen. Ministeriöiden ja virastojen sisäiset roolit ja vastuun on direktiivissä määritelty seuraavanlaisesti:

- Toiminnan mittaamis- ja arviointikomitean (*Performance Measurement and Evaluation Committee*) tehtävänä on arvioida, seurata ja tarjota neuvoja ministeriön/viraston johtavalle virkamiehelle tulosviitekehystä, ohjelmaintentaariota (*Program Inventory*), ohjelmien toimintatietoprofiileja (*Performance Information Profile*) sekä arviointitoimintaa koskeavissa asioissa.
- Toiminnan mittaamisesta vastaavien virkamiesten (*Heads of Performance Measurement*) tehtävänä on ohjelmaintentaarioiden luominen ja ylläpitäminen direktiivissä määritettyjen pakollisten proseduurien edellyttämällä tavalla sekä varmistaa toimintaprofiilien toteutuminen. Lisäksi heidän vastuullaan on toimintatiedon välittäminen Treasury Boardille pyydettyä ja vuotuinen raportointi kerätyn toimintatiedon laadusta, saatavuudesta, hyödyllisyydestä ja käytöstä sekä neuvominen koskien tulosviitekehyksiin liittyviä indikaattoreita.
- Ohjelmavastaavat (*Program Officials*) ovat vastuussa toimintatietoprofiilien luomisesta ja ylläpitämisestä direktiivissä määritettyjen pakollisten proseduurien edellyttämällä tavalla konsultoiden toiminnan mittaamisesta ja arvioinnista vastaavia virkamiehiä. Heidän vastuulleen kuuluu toimitettujen tietojen paikkansapitävyys.
- Arvioinnista vastaavat virkamiehet (*Heads of Evaluation*) ovat vastuussa vuotuisesta arviointitarpeiden tunnistamisprosessin toteuttamisesta ja viisi vuotta kattavan arviointisuunnitelman valmistelusta (Treasury Boardia konsultoiden) edellä mainitun komitean arvioitavaksi ja suositeltavaksi ja lopuksi ministeriötä johtavan virkamiehen hyväksyttäväksi. Heidän tulee huolehtia arviointiasiantuntijoiden osaamisen kehittämisestä sekä varmistaa, että arvioinnit täyttävät direktiivissä määritetyn arviointistandardin edellytykset. Lisäksi heidän tulee tukea ohjelmavastaavia ja komiteaa arviointiin liittyvissä kysymyksissä.

Lisäksi ministeriöiden/viraston talousasioista vastaava virkamies on vastuussa ohjelmaintentaarion ohjelmien taloustiedoista, tiedonhallinnasta vastaava virkamies tiedonkäsitteilyyn liittyvistä järjestelmistä ja henkilöstöasioista vastaava virkamies puolestaan työvoimaresurssien liittyvien tietojen raportoinnista Treasury Boardille.<sup>71</sup>

71 Directive on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>

Direktiivissä on määritelty tulosviitekehyksen, ohjelmainventaarion ja toimintatietoprofiilien sisältämät tiedot. Tulosviitekehykseen tulee sisältyä ydinvastuut, tulokset sekä niiden yhteys hallituksen prioriteetteihin ja pääministerin mandaattikirjeisiin, ja tuloksiin liittyvät toimintaindikaattorit (kuvaukset sekä laadullisista että määrällisistä indikaattoreista). Ohjelmainventaarion puolestaan pitää kattaa kaikki ministeriön/viraston ohjelmat, joiden tulee sisältää kuvaus toiminnasta, yhteydestä ydinvastuisiin, vaikutus tuloksiin sekä osoitetuista resursseista suhteessa ydinvastuisiin ja tuloksiin (jos sovellettavissa)<sup>72</sup>. Lopuksi toimintatietoprofiileihin tulee sisältyä ohjelmakuvaus täydennettynä logiikkamallilla, ohjelmateorialla tai muulla soveltuvalla instrumentilla, ja tietoa tuotoksista ja vaikutuksista sekä niihin liittyvistä indikaattoreista (mm. metodologia, informaation tyyppi, tiedonlähteet ja tavoitetasot). Näiden lisäksi ohjelmaprofiilista pitää käydä ilmi direktiivissä määritetyn standardin vaatimukset koskien ohjelmien pakollisia tuotoksia ja indikaattoreita. Toimintatietoprofiilissa esitetään myös ohjelman arviointitarpeet sekä listataan muut ohjelman kannalta relevantit arvioinnit, tutkimukset ja muut julkisen hallinnon toiminnot, joilla on merkitystä ohjelman kannalta. Lisäksi toimintatietoprofiileissa on huomioitava koko julkista hallintoa kattavat näkemykset, kuten virallinen kielipolitiikka ja sukupuoliperusteinen analyysi<sup>73, 74</sup>.

Johtuen Policy on Resultsin ja siihen liittyvän direktiivin yhdenmukaistavasta vaikutuksesta julkisen hallinnon ohjaukseen ja seuraamiseen eri ministeriöiden ja virastojen suunnittelu- ja raportointidokumentit noudattavat pitkälti samaa rakennetta. Toimintakertomusten ohella liittovaltion toimintaa käsittävä tieto on myös kerätty vuonna 2013 luotuun GC InfoBaseen, joka on kaikkien avoimesti hyödynnettävissä oleva dataportaali<sup>75</sup>. Uudistusten keskeisenä tavoitteena on ollut vahvistaa parlamentin roolia valvojana hallituksen toimintasuunnitelmien ja saavutettujen tulosten suhteen muun muassa parantamalla informaation laatua ja hyödyntämisen mahdollisuuksia liittovaltion budjetin eri käsittelyvaiheissa<sup>76</sup>. Kuitenkin puutteet koskien tiedon laatua, saatavuutta ja läpinäkyvyyttä (esimerkiksi liittovaltion budjetin, talousarvioesitysten ja ministeriöiden toimintasuunnitelmien

72 Jokaiseen ohjelmaan sisältyy erillinen talousarvio ja -kertomus, joka laaditaan TBS:n määrittämällä tavalla.

73 Ks. esim. Treasury Board of Canada Secretariat (2019): Integrating Gender-Based Analysis Plus Into Evaluation: A Primer (2019). <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada/gba-primer.html>

74 Directive on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>

75 GC InfoBase. <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start>

76 Ks. Treasury Board of Canada Secretariat (2016): Empowering parliamentarians through better information. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/empowering-parliamentarians-better-information.html>

väliset yhteydet nähdään heikoiksi) ovat edelleen keskeinen haaste, jonka sekä parlamentti että parlamentin budjettiviranomainen ovat nostaneet esille raporteissaan<sup>77</sup>.

Julkisen hallinnon organisaatioiden tulee toteuttaa vuosittain arviointikatsaus, jonka tavoitteena on selvittää arviointitarpeet, -kattavuus ja tarvittavat resurssit. Lisäksi suurien ministeriöiden ja virastojen tulee laatia juokseva viisi vuotta kattava arviointisuunnitelma, johon tulee sisältyä muun muassa lainsäädännön edellyttämät arviot, ohjelma- tai projektisuunnitelmissa tehdyt arviointisitoumukset ja Treasury Boardin johtamat tai käynnistämät arvioinnit sekä muut Treasury Boardin arviointeja tukevat toiminnot. Pääsääntöisesti ohjelmat, joiden keskimääräiset kulut ovat vuositasolla 5 miljoonaa dollaria tai enemmän viiden vuoden ajanjaksolla, tulee arvioida vähintään viiden vuoden välein. Tämän rajan alle jäävien ohjelmien arviointi perustuu tarveharkintaan, johon vaikuttavat esimerkiksi riskitaso, hallituksen tai ministeriön prioriteetit, tietotarpeet ja eri ministeriöiden yhteisarvioinnit. Nykyiseen direktiiviin sisältyy myös erikseen määritelty arvioinnin standardi, jossa keskeisimmiksi arviointikriteereiksi nostetaan relevanssi (arvioitavan ohjelman vastaavuus suhteessa määritettyyn tarpeeseen tai hallituksen prioriteetteihin), vaikuttavuus ja tehokkuus (resurssien käyttö). Tämän lisäksi itse arviointitoiminnan on käytävä lävitse neutraali arviointi viiden vuoden välein. Valmistuneet arviot käsitellään aluksi organisaatioiden sisällä (ministeriön/viraston johtaja ja arviointikomitea) ennen lopullisen version toimittamista Treasury Boardille. Arvioinnissa esitettyihin suosituksiin ministeriön/viraston tulee laatia vastaukset sekä suositusten toimeenpanosuunnitelma(t). Treasury Board odottaa, että arviointiraportteja hyödynnetään esimerkiksi sille osoitetuissa ohjelmaehdotuksissa (*Treasury Board Submission*<sup>78</sup>), joilla ministeriöt hakevat lupaa tai oikeutusta uusien ohjelmien ja projektien käynnistämistä varten (jos niiden käynnistämiseen ei ole aiemmin myönnettyä valtuutusta). Treasury Board seuraa arviointiraporttien hyödyntämisen tilaa muun muassa Management Accountability Frameworkilla (MAF), josta kerrotaan enemmän seuraavassa kappaleessa.<sup>79</sup>

77 Office of the Parliamentary Budget Officer (2019): The Government's Expenditure Plan and Main Estimates for 2019–2020. [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Main\\_estimates\\_2019\\_20/The%20Government%E2%80%99s%20Expenditure%20Plan%20and%20Main%20Estimates%20for%202019-20\\_EN.pdf.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Main_estimates_2019_20/The%20Government%E2%80%99s%20Expenditure%20Plan%20and%20Main%20Estimates%20for%202019-20_EN.pdf.pdf); Report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates (2019): Improving Transparency and Parliamentary Oversight of the Government's Spending Plans. <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/OGGO/report-16>

78 Ks. Treasury Board Submissions. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/treasury-board-submissions.html>; Horisontaaliset ohjelmaehdotukset puolestaan ovat kahden tai useamman ministeriön tai muun organisaation yhteishankkeita ja niiden logiikka on pääpiirteittäin samanlainen kuin Treasury Board Submissionilla. Ks. Horizontal Initiatives. <https://www.canada.ca/en/government/system/finances/horizontal-initiatives-database.html>

79 Directive on Results (2016). <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>; Policy on Results. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>



### 3.3 Muut arvioinnit

#### Management Accountability Framework (MAF)

Vuonna 2003 Kanadan liittovaltion organisaatioiden parissa otettiin käyttöön Management Accountability Framework (MAF), joka on Treasury Boardin hyödyntämä hyvän hallinnon viitekehys, ja se asettaa odotukset kestäville hallintokäytännöille ja niistä suoriutumiselle. MAF tukee osaltaan ministeriöiden/virastojen johtajien hallintoon liittyvän tilivelvollisuuden toteutumista sekä hallintokäytäntöjen kehittymistä julkisen hallinnon elinten parissa. MAF:lla on viisi tavoitetta<sup>80</sup>:

- Tuottaa tietoa Treasury Boardille menettelytapojen toimeenpanon ja käytäntöjen tilasta.
- Tukea ministeriöiden ja virastojen johtajien tilivelvollisuuden toteutumista hallintokapasiteettiin liittyvän tiedontuotannon kautta.
- Viestiä koko julkista hallinnon alaa koskevista hallintoprioriteeteista sekä seurata niiden kehittymistä.
- Tuottaa koko julkisen hallinnon alan kattava tilannekuva hallintokäytännöistä ja siihen liittyvästä suoriutumisesta vahvuuksien ja kehittämistarpeiden tunnistamista varten.
- Parantaa jatkuvasti hallintokapasiteettia, vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

MAF-viitekehysten odotetaan A) lyhyellä tähtäimellä lisäävän tietoa, läpinäkyvyyttä, yhteistyötä ja arviointimahdollisuuksia koskien hallintokäytäntöjen toimeenpanoa ja niiden toimivuutta, B) keskipitkällä tähtäimellä sen odotetaan parantavan hallintokäytäntöjä ja niihin liittyvän Treasury Boardin tarjoamaa ohjeistusta kertyneen evidenssin perusteella ja C) pitkällä tähtäimellä sen odotetaan varmistavan hyvä julkinen hallinnointi keskeisillä politiikka-alueilla. MAF-viitekehystä on kehitetty eteenpäin vuosina 2009, 2013 ja 2017 tehtyjen arviointien perusteella. Viimeisin arviointi vahvisti MAF:n tarpeellisuuden erityisesti Treasury Boardille ja valtaneuvostolle (PCO) tapana kerätä tietoa kattavasti julkisen hallinnon tilasta ja politiikkaohjelmien toimeenpanosta mahdollistaen täten muun muassa ministeriöiden johtajien toiminnan arvioimisen, mutta yleisesti tiedon hyödynnettävyys ja siihen liittyvät mahdollisuudet vaihtelivat kohdeyleisöjen kesken. Esimerkiksi joissakin tapauksissa MAF-viitekehystä käytettiin organisaatioiden "terveydentilan" tarkistuksen välineenä mutta toisissa tapauksissa se ei tarjonnut uutta tietoa organisaatiosta. Vaikka MAF-viitekehityksen nähtiin saavuttaneen pääosin lyhyen tähtäimen tavoitteensa

80 Management Accountability Framework. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>; Lisätietoa MAF:n historiasta ks. Treasury Board of Canada Secretariat (2009): Five-Year Evaluation of the MAF - Final Report. <https://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/implementation-implementation/fye-eq/fye-eq00-eng.asp>



sekä aikaansaaneen edistystä myös keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden saralla, niin hyödyllisyyttä voitaisiin edelleen parantaa esimerkiksi huomioimalla viitekehyksessä paremmin kunkin organisaation erityispiirteet ja toimintakonteksti sekä ajoittamalla se paremmin yhteen muiden päätöksentekosykliden kanssa (oikea-aikaisuus tulosten hyödynnettävyyden parantamiseksi). Lisäksi MAF-viitekehysten hyödyntämä metodologia koettiin pääosin luotettavaksi, vaikka eroja eri arviointialueiden ja indikaattoreiden välillä katsottiin olevan, ja itse MAF-prosessin toivottiin virtaviivaistuvan edelleen tehokkuuden parantamiseksi, vaikka sitä oli jo aiempina vuosina kevennetty merkittävästi esimerkiksi laskemalla arviointikysymysten lukumäärä 685:tä 199:een.<sup>81</sup>

MAF perustuu vuosittain julkisen hallinnon organisaatioille suunnatuille kyselyille ja niiden pohjalta koostettuun todistusaineistoon. Kyselyt jäsentyvät määriteltujen seitsemän hallintoalueiden (*Area of Management*) perusteella, jotka edelleen jakautuvat kahteen luokkaan:

**A. Julkisen hallinnon yhteiset ydinhallintoalueet**

- a. Taloushallinta
- b. Tiedon- ja tietotekniikanhallinta
- c. Tulosten hallinta
- d. Henkilöstöhallinta

**B. Organisaatiokohtaiset hallintoalueet**

- a. Hankittujen palveluiden ja varojen hallinta
- b. Turvallisuushallinta
- c. Palveluhallinta

Kaikki organisaatiot vastaavat ydinhallintoalueisiin liittyviin kyselyihin mutta organisaatiokohtaisten hallintoalueiden kyselyt koskettavat erikseen valikoituja organisaatiota relevanttien perusteella. Edelleen pieniä ministeriöitä ja virastoja varten on laadittu kevennetty MAF, jossa käsiteltävien hallintoalueiden määrä on suppeampi. Jokainen hallintoalue koostuu indikaattoreista, joita vasten organisaatioiden toimintaa arvioidaan, ja joka vuosi Treasury Board julkaisee hallintoaluekohtaiset kysymyspatterit, jotka sisältävät kuvauksen muun muassa hyödynnetystä metodologiasta, aineistolähteistä, vastausdokumenteista,

---

81 Treasury Board of Canada Secretariat (2017): Evaluation of the Management Accountability Framework. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/evaluation-management-accountability-framework.html>

yhteyksistä relevantteihin menettelytapoihin ja tulosten käyttötarkoituksista.<sup>82</sup> Kuitenkin vuoden 2017 arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että vuosittain vaihtuva metodologia voi vaikeuttaa luotettavien aikasarjojen luomista ja että hallintoalueiden indikaattorit kertoivat enemmän määrättyjen menettelytapojen noudattamisesta kuin toiminnan tehokkuudesta. Yleisesti MAF-viitekehystä pidettiin hyödyllisenä välineenä erilaisten hallintoasioiden ja riskien esilletuomisessa mutta sen toimintaa kehittävä vaikutus koettiin heikommaksi.<sup>83</sup> MAF:in tuottamista tuloksista julkaistaan koko hallinnonalan yhteinen raportti ja siihen liittyvä data, minkä lisäksi liittovaltion virkamiehillä on mahdollisuus hyödyntää organisaatiokohtaisia tuloksia<sup>84</sup>. MAF:n tulokset muodostavat yhden osa-alueen julkisen hallinnon virkamiesjohtajien tulossopimus- ja palkitsemisjärjestelmää, jossa muita arvioitavia osa-alueita ovat politiikkaohjelmien tulokset, osoitettu johtajuus ja korporatiivisten prioriteettien saavuttaminen<sup>85</sup>.

---

82 MAF Assessment Process. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework/assessment-process.html>; MAF Methodologies. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework/maf-methodologies.html>

83 Treasury Board of Canada Secretariat (2017): Evaluation of the Management Accountability Framework. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/evaluation-management-accountability-framework.html>

84 Management Accountability Framework. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>

85 Performance Management Program. <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management.html>

## 4 Tulosohejaus Uudessa-Seelannissa

Kuten Iso-Britannian ja Kanadan poliittiset järjestelmät, Uuden-Seelannin valtiojärjestys perustuu perustuslailliseen monarkiaan, jossa noudatetaan Westminster-mallina tunnettua parlamentarismia. Kuitenkin Uusi Seelanti poikkeaa muista brittiläisen kansanyhteisön valtiosta muun muassa siinä, että heillä on käytössään yksikamarinen parlamentti, monipuoluejärjestelmä ja kolmen vuoden pituiset edustajakaudet.<sup>86</sup> Uuden-Seelannin valtio koostuu 32 ministeriöstä (*Department*) ja neljästä valtionvirastosta (*Departmental Agency*). Näiden lisäksi julkiseen hallintoon luetaan kuuluviksi erilaisia ei-julkisia palveluorganisaatioita (*Non-Public Service Department*), kuten poliisi, parlamentin lakitoimisto ja puolustusvoimat, sekä erityyppiset kruununentiteetit (*Crown Entities*<sup>87</sup>), valtionyritykset ja koulutuslaitokset.<sup>88</sup> Kaikkiaan julkisen hallinnon parissa työskenteli vuonna 2020 429 500 henkilöä, joista valtaosa (88 prosenttia) työskenteli valtionhallinnon parissa ja loput aluehallinnossa<sup>89</sup>. Vuonna 2019 julkisen hallinnon osuus bruttokansantuotteesta oli noin 40 prosenttia, ja vaikka koronapandemian vaikutuksesta tämän osuuden ennustetaan nousevan yli 46 prosenttiin vuonna 2021, niin pidemmällä aikavälillä osuuden odotetaan laskevan alle 40 prosenttiin<sup>90</sup>.

86 Department of the Prime Minister and Cabinet (2017): Cabinet Manual 2017. <https://dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual>

87 Lainsäädäntöön perustuvia kruununentiteettikategorioita ovat kruununagentit (*Crown Agents*), autonomiset kruununentiteetit (*Autonomous Crown Entities = ACE*) ja itsenäiset kruununentiteetit (*Independent Crown Entities = ICE*). Ne eroavat toisistaan siinä, kuinka lähellä tai itsenäisiä ne ovat suhteessa hallituksen ohjaukseen eli toimeenpanevatko ne aktiivisesti tai valikoidusti hallituspolitiikka vai ovatko ne sen suhteen itsenäisiä. Muita kruununentiteettikategorioita ovat kruununentiteettiyritykset (*Crown Entity Companies*), muiden kruununentiteettien hallitsemat yritykset (*Crown Entity Subsidiaries*) sekä erilaiset koulujen lautakunnat ja tertiäriset koulutusinstituutit. Ks. State Services Commission (2009/2014): Guidance for Statutory Crown Entities: Crown Agents, Autonomous Crown Entities, Independent Crown Entities (excluding District Health Boards and Corporations Sole). <https://www.publicservice.govt.nz/resources/governance-manuals-guidance-statutorycrownentities/>

88 A Guide to New Zealand's State Sector Agencies (July 2020). <https://www.publicservice.govt.nz/assets/A-Guide-to-New-Zealand's-State-Sector-Agencies.pdf>

89 The composition of the wider public sector. <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/workforce-data/the-composition-of-the-wider-public-sector/>

90 New Zealand: Ratio of government expenditure to gross domestic product (GDP) from 2015 to 2025. <https://www.statista.com/statistics/436523/ratio-of-government-expenditure-to-gross-domestic-product-gdp-in-new-zealand/>

## 4.1 Tulosohtauksen tausta

Derek Gill (2008) on jaksottanut Uuden-Seelannin julkisen hallinnon historian kolmeen vaiheeseen: 1) vuosia 1912–1984 luonnehti hierarkioiden hallinto 2) vuosia 1984–1999 puolestaan markkinoiden ja sopimusten hallinto ja 3) vuosia 1999–2008 verkostoista, hierarkioista ja yhteisöistä koostuva hallinto<sup>91</sup>. 1980-luvun lopulla Uusi-Seelanti kävi lävitse perustavan taloudellisen reformin, jonka taustalla vaikuttivat korkea kansallinen velka, seisahtanut talous ja julkisen hallinnon tehottomuus. Erityisenä kritiikin kohteena oli panoksiin (*input*) perustunut informaatiojärjestelmä, joka ei palvellut tehokasta päätöksentekoa ja joka kannusti kasvattamaan julkista kulutusta. Reformin tavoitteena oli fokuksen siirtäminen resurssien tehokkaaseen käyttöön, tilivelvollisuuden parantamiseen ja ennen kaikkea valtion politiikkaohjelmien (*policy*) lopputulemiin. Nämä tavoitteet ovat New Public Management -ajattelun keskeisimpiä piirteitä, joiden toteuttamisen mallimaana on pidetty Uutta-Seelantia. Merkittävimmät lainsäädännölliset uudistukset olivat: Public Finance Act 1989 (PFA), joka uudisti budjetoiminnan periaatteet (*from cash-based to accrual accounting*) ja loi vuosiraportointivelvoitteet julkisen hallinnon elimille; State Sector Act 1988, joka vahvisti ministeriöiden ja virastojen päätöksentekovaltaa ja tilivelvollisuutta koskien niille osoitettujen resurssien hallintaa ("Let managers manage" -periaate); sekä State Owned Enterprises Act 1986, joka loi perustan valtionyhtiöille ja niiden toiminnan tuloksellisuuden hallinnalle.

Uuden-Seelannin uudistuksia on pidetty menestyksellisinä ja niiden vaikutuksesta valtion luottoluokitus nousi AAA-luokkaan alle neljässä vuodessa. Uusi-Seelanti on jopa kyennyt lisäämään nettoarvoaan vuoden 2008 talouskriisin jälkeen. 1980-luvun uudistukset ovat parantaneet valtiontalouden ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä parantaneet tuotavuutta. Juuri tulossopimusajattelun implementaation laajuuden ja syvyyden suhteen Uutta-Seelantia on pidetty yhtenä pisimmälle edenneistä valtioista. Kuitenkin kehittämistarpeita ilmaantui pian muun muassa pitkän aikavälin suunnittelun ja strategian saralla, mikä oli seurausta huomion keskittymisestä lyhyen aikavälin tuotoksiin (*outputs*). Puutteisiin pyrittiin reagoimaan erilaisilla uudistuksilla: Esimerkiksi vuonna 1994 astui voimaan Fiscal Responsibility Act (FRA), joka velvoitti hallituksen esittelemään keskipitkän aikavälin (kolmen vuoden) fiskaalisen strategiansa, johon sisältyi yleisten strategisten prioriteettien määrittäminen, vuosittaisessa budjettilausunnossa (*Budget Policy Statement*) ja tämä osaltaan edisti eräänlaisen monivuotisen budjettiraamin kehittymistä vuosittain päätettävän valtionbudjetin rinnalle. Lisäksi vuonna 1994 Uudessa Seelannissa otettiin käyttöön Strategic Results Areas (SRAs) / Key Results Areas (KRAs) -viitekehys, jossa hallitus määrittää (ja vastaa) koko julkista hallintoa koskevat strategiset tulosalueet ja jossa ministeriöt

91 Gill, Derek (2008): By ACCIDENT or DESIGN: Changes in the Structure of the State of New Zealand. *Policy Quarterly* – Volume 4, Issue 2 – June 2008.

puolestaan vastaavat niihin liittyvistä (mitattavista) avaintuotosalueista. Kuitenkin SRA/KRA -viitekehyksen käytöstä luovuttiin 1990-luvun lopulla johtuen toteutumatta jääneistä odotuksista koskien tuotosten ja strategisen hallinnon paranemista sekä niin sanotun tarkistuslista-asenteen syntymisestä viitekehystä kohtaan.<sup>92</sup>

1990-luvun edetessä julkisen hallinnon uudistusyritykset muuttuivat luonteeltaan inkrementaalisemmiksi ja vaatimattomammiksi. Vuosituhannen taitteessa agendalle nousi julkisen hallinnon fragmentoitunut luonne, joka tuotiin esille esimerkiksi Labour -puolueen vaaliohjelmassa vuonna 1999. Aiheeseen kiinnitettiin huomiota julkisten palveluiden komission (*State Services Commission* = SSC) vuonna 2001 julkaisemassa raportissa (*Review of the Centre*), jossa kehittämistarpeita havaittiin integroidumman palvelutuotannon luomisessa erityisesti useita toimialoja poikkileikkaavien asioiden parissa, hajautuneen julkishallinnon rakenteen ja sen toimintojen yhteensovittamisessa sekä koko julkisen hallinnon kattavan perspektiivin (*Whole-Of-Government*) sisällyttäminen osaksi virkamiesten työskentelykulttuuria<sup>93</sup>. Raportissa esitettiin useita kehittämissuosituksia, joista yksi huomionarvoisimmista oli keskusvirastojen (pääministerin ja valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö ja julkisten palveluiden komissio) johtajuuden vahvistaminen erityisesti koko julkista hallinnon alaa koskevissa asioissa, sillä tämä poikkesi selkeästi 80- ja 90-luvun taitteen uudistusfilosofiasta ja kertoi strategisen ohjauksen ja systeemisen lähestymistavan vahvistamisen tärkeydestä (kuitenkaan muutos ajattelumallissa ei sisältänyt ehdotusta paluusta 'vanhaan maailmaan')<sup>94</sup>.

Osittain tämän raportin vaikutuksesta Uudessa-Seelannissa aiempaa lainsäädäntöä uudistettiin muutoksilla ja lisäyksillä, jotka edistivät pitkän tähtäimen perspektiivin huomiointia muun muassa fiskaalisen raportoinnin ja toiminnan strategisen suunnittelun saralla. Esimerkiksi edellä mainitun FRA-lain keskeisimmät periaatteet sisällytettiin osaksi Public Finance Act:iä, minkä lisäksi uusiksi velvoitteiksi nousivat muun muassa vähintään kymmenen vuotta käsittävän fiskaalisia tavoitteita kuvaavan ajanjakson sisällyttäminen

92 McGuinness Institute Working Paper 2016/01: History of Strategy Stewardship in the New Zealand Public Service 1980-2016; Schick, Allen (August 1996): The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. State Services Commission and the Treasury of New Zealand; Schnatz, Julia (September 2019): New Zealand's Public Financial Management Reforms, <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/new-zealand-public-financial-management-reforms/>; Ks. myös Schick, Allen (August 2001), Reflections on the New Zealand Model. New Zealand Treasury.

93 Ministerial Advisory Group (November 2001): Report of the Advisory Group on the Review of the Centre. State Services Commission.

94 Lisätietoa Uuden-Seelannin keskusvirastojen, jotka muodostavat julkisen hallinnon "korporatiivisen keskuksen", roolista ja sen muutoksista ks. esim. Norman, Richard (2008): At the CENTRE or IN CONTROL? Central Agencies in Search of New Identities. *Policy Quarterly* – Volume 4, Issue 2 – June 2008.

fiskaaliseen strategiaan sekä vähintään neljän vuoden välein julkaistava lausunto koskien valtion pitkän tähtäimen fiskaalista asemaa, jonka tulee kattaa vähintään neljänkymmenen vuoden ajanjakso. Samoihin aikoihin säädettiin erillinen kruununentiteettejä käsittelevä laki (*Crown Entities Act 2004*), joka osaltaan selkeytti tehtäviä, vastuita ja suhteita erilaisten kruununentiteettien ja niiden johtokuntien, vastuuministereiden, niitä valvovien ministeriöiden ja parlamentin välillä. Lisäksi vuonna 2002 käynnistyi Management for Outcomes -ohjelma (MFO), jonka tavoitteena oli vahvistaa tulospohjaista julkista hallintoa siirtämällä huomiota tuotoksista lopputulemiin. Kuitenkin MFO-ohjelmaa ei täysin onnistuttu toimeenpanemaan ja keskeisimmäksi ongelmaksi muodostui tuotosten ja lopputulemien suoran linkittämisen kompleksisuus sekä se, että yhden tietyn lopputuleman aikaansaaminen saattoi edellyttää tuotoksia useilta julkisilta organisaatioilta. Lisäksi ohjelma osaltaan hämärsi tuotoksiin ja lopputulemiin liittyvää tilivelvollisuuden käsitettä, sillä se näytti siirtävän vastuuta lopputulemista poliittisilta ministereiltä johtaville virkamiehille. Kuitenkin MFO edesauttoi joidenkin hallinnonalojen yhteishankkeiden kehittymistä ja esimerkiksi vuonna 2009 otettiin käyttöön julkisten palveluiden komission luoma Performance Improvement Framework (PIF), jonka tavoitteena oli parantaa julkisen hallinnon elinten toiminnan arviointia, tilivelvollisuuden toteutumista ja hallituksen asettamiin prioriteetteihin reagoitua. Tähän viitekehykseen palataan tarkemmin myöhemmässä kappaleessa.<sup>95</sup>

2000-luvun uudistusten toimeenpanoon liittyviä haasteita koskien tulosohejausta ja siihen liittyvää raportointia ei-taloudellisten tietojen saralla on käsitelty muun muassa Kevin Brady, joka toimi tuolloin Uuden-Seelannin tilintarkastusviraston johtajana (*Auditor General*), ja hänen näkemyksensä mukaan julkisen hallinnon organisaatioiden strategioiden ja vuositason toimintasuunnitelmien välillä vallitsi heikko yhteys, joka ilmeni tuotoksia (*output*) ja lopputulemia (*outcome*) koskettavien viitekehyksien koherenttiuden puutteina sekä heikosti määriteltynä toimintamittareina/-standardeina. Bradyn mukaan strategian ja operatiivisen toiminnan välisen yhteyden vahvistaminen on tärkeää paitsi tilivelvollisuuden toteutumisen myös toiminnan arvioinnin ja tulevien suunnitelmien kehittämisen kannalta, ja yleisesti toiminnan tuloksellisuuden seuraamisen (*performance information*) parantaminen edellyttää selkeitä ja johdonmukaisia politiikkatavoitteita (*policy*), vahvaa

95 Lewis, Karen (2007): The Paradox of Managing for Outcomes. *Policy Quarterly – Volume 3, Number 3 – 2007*; McGuinness Institute Working Paper 2016/01: History of Strategy Stewardship in the New Zealand Public Service 1980-2016; Ministerial Advisory Group (November 2001): Report of the Advisory Group on the Review of the Centre. State Services Commission; Morrison, Al (2014): Picking up the Pace in Public Services. *Policy Quarterly – Volume 10, Issue 2 – May 2014*; The Treasury (November 2019): A Guide to the Public Finance Act; Whitcombe, Judy (2008): Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand Since 1984. *Policy Quarterly – Volume 4, Issue 3 – September 2008*; Lisätietoa Managing for Outcomes -ohjelmasta ks. esim. Cook, Anne-Louise (2004): "Managing for Outcomes" in the New Zealand Public Management System (Working paper 04/15). Wellington: Treasury.

keskushallinnon harjoittamaa johtamista ja ohjausta, hyviä vakiintuneita hallintokäytäntöjä sekä lopputulemiin suuntautuvaa tilivelvollisuutta.<sup>96</sup>

2010-luvun julkisen hallinnon uusiin luomuksiin lukeutui valtiovarainministeriön (*The Treasury*) vuonna 2011 kehittämä Living Standards Framework -viitekehys (LSF), joka on materiaalisista ja ei-materiaalisista tekijöistä sekä subjektiivisista että objektiivisista hyvinvointia kuvaavista indikaattoreista koostuva elintasoviitekehys ja jonka funktiona on auttaa ja tukea politiikkaohjelma-analyysin (*policy*) ohjaamista. LSF-viitekehys pohjautuu pääoman varanto-virtaus-malliin, jossa pääomia on neljää lajia: 1) taloudellinen ja fyysinen pääoma (esim. varallisuus, asuminen ja infrastruktuuri) 2) ihmispääoma (esim. terveys ja taidot) 3) sosiaalinen pääoma (esim. instituutiot ja luottamus) ja 4) luonnonpääoma (esim. ympäristö ja biodiversiteetti). Edellä mainitut pääomavarannot luovat erilaisia virtauksia, kuten työllisyyttä kulutusta, innovointia, vapaa-aikaa ja turvallisuutta, ja nämä virtaukset puolestaan vaikuttavat takaisin pääomavarantoihin. Kuitenkin LSF-viitekehystä ei ole tarkoitettu päätöksentekovälineeksi eikä se korvaa muita syvällisempiä (sektorikohtaisia) politiikkaohjelma-analyyssejä, vaan se pikemminkin toimii politiikkaohjelmia koskevan keskustelun ja kehittämisen tukijana tarjoamalla laajemman tai systemisemmän kuvan hyvinvoinnin tilasta sekä edistämällä siihen liittyvää yhteisymmärrystä.<sup>97</sup> LSF-viitekehystä on kehitetty vuosien varrella, ja elintason sijaan siinä korostuu nykyään sukupolvet ylittävä hyvinvointi, jonka kolme ulottuvuutta ovat i) nykyinen hyvinvointi ii) tuleva hyvinvointi ja iii) riskit ja resilienssi<sup>98</sup>. Viitekehysten tueksi valtiovarainministeriö on kehittänyt erillisen Living Standard Framework Dashboardin, joka koostuu LSF-viitekehysten kahtatoista hyvinvointialuetta ja neljän pääoman lopputulemiin liittyvistä indikaattoreista<sup>99</sup>. Dashboard on avoimesti kaikkien kiinnostuneiden hyödynnettävissä oleva sivusto<sup>100</sup>, jota hyödynnettiin muun muassa vuoden 2019 hyvinvointibudjetin (*Wellbeing Budget*) ja sen prioriteettialueiden valmistelussa.

96 Brady, Kevin (2008): Forecasting and Reporting Performance: the Search for the Holy Grail? *Policy Quarterly* – Volume 4, Issue 2 – June 2008.

97 Gleisner Ben, Llewellyn-Fowler Mary & McAllister Fiona (2011): Broadening Our Understanding of Living Standards Treasury's New Policy Framework. *Policy Quarterly* – Volume 7, Issue 3 – August 2011. Lisätietoa ja materiaalia LSF-viitekehyksestä saa Uuden Seelannin valtiovarainministeriön sivuilta "Our living standards framework": <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/higher-living-standards/our-living-standards-framework>; LSF-viitekehys perustuu OECD:n kehittämään malliin, joka on osa Better Life Initiative. <https://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

98 Ks. Hall, David (2019): New Zealand's Living Standards Framework. What might Amartya Sen Say? *Policy Quarterly* – Volume 15, Issue 1 – February 2019.

99 Lisätietoa Dashboardista ks. Smith, Conal (June 2018): Treasury Living Standards Framework Dashboard: Monitoring Intergenerational Wellbeing. The Treasury of New Zealand.

100 Living Standards Framework – Dashboard. <https://lsfdashboard.treasury.govt.nz/wellbeing/>

Vuonna 2011 perustettiin myös julkisen hallinnon uudistusta pohtiva neuvottelukunta (*The Better Public Services Advisory Group*). Neuvottelukunnan tuottamassa raportissa<sup>101</sup> todetaan, että vaikka kansainvälisissä vertailuissa Uuden-Seelannin julkinen hallinto sijoitui hyvin, niin haasteita aiheuttivat julkisen hallinnon eri osien toiminnan heikko koordinaointi ja hajanaisuus, heikko asiakaslähtöisyys, matalat kannustimet tavoitella skaalautuvuuksia (esim. ICT-palvelujen kohdalla) sekä muutoksen ja innovoinnin hidas eteneminen. Muutoksia tarvittiin julkisten palveluita tuottavien virastojen toiminnan kehittämiseksi kohti systemaattisempaa ja paremmin asiakkaiden tarpeet huomioivaa mallia johtajuuden selkeyttämiseksi ja vahvistamiseksi (myös päätöksentekovaiheiden vähentämiseksi), Value for Money -ajattelun nostamiseksi ohjaavaksi periaatteeksi sekä työympäristön muokkaamiseksi jatkuvaa oppimista ja innovointia tukevammaksi. Raportissa korostettiin poliittisten päätöksentekijöiden roolia selkeiden prioriteettien asettajina, sillä tämän nähtiin mahdollistavan tehokkaamman ja systematisemman julkisen hallinnon toiminnan asetettujen tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Vastaavasti julkisen hallinnon keskusvirastojen (valtiovarainministeriö, pääministerin ja valtioneuvoston kanslia sekä julkisten palveluiden komissio) tuli syventää yhteistyötään, jotta niistä kehittyisi aito korporatiivinen keskus. Esimerkiksi neuvottelukunnan näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön tulisi omaksua koko hallinnonalan käsittävä perspektiivi yksittäisten organisaatioiden tarkastelun sijasta ja julkisten palveluiden komission roolia vahvistaa erityisesti poikkihallinnollisten (horisontaalisten) asioiden, kuten ICT-, valtionomaisuus- ja hankintakysymysten, järjestämisen ja johtamisen parissa. Julkisen hallinnon fragmentoituneeseen luonteeseen ja siitä aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi niin sanotuksi yleiseksi ratkaisuksi neuvottelukunta ei kuitenkaan esittänyt pääasialliseksi lääkkeeksi toimintojen ja organisaatioiden uudelleenjärjestelyjä, sillä ne saattoivat osoittautua kalliiksi ja toimintaa hajottaviksi ratkaisuksi ainakin lyhyellä tähtäimellä<sup>102</sup>. Pikemminkin uudelleenjärjestelyjä tulisi toteuttaa tapauskohtaisesti, minkä lisäksi huomiota tulisi kiinnittää enemmän esimerkiksi vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen ja sektorilähtöisten työryhmittymien kehittämiseen, joka puolestaan edellyttää tätä tukevan työkalutieteen vahvistamista. Lopuksi neuvottelukunta korosti raportissaan, että itse uudistusehdotusten toimeenpano ei itsessään tuo

101 Better Public Services Advisory Group (November 2011): Better Public Services Advisory Group Report.

102 Vastaavanlainen havainto uudelleenjärjestelyjen vaikutuksista on esitetty myös artikkelissa Gill, Derek (2008): By ACCIDENT or DESIGN: Changes in the Structure of the State of New Zealand. *Policy Quarterly – Volume 4, Issue 2 – June 2008*; Lisäksi Simon Schapplen (2019) mukaan turvautumista uudelleenjärjestelyratkaisuihin on myötävaikuttanut NPM-teoriaan läheisesti yhteydessä oleva managerialismin aate, joka korostaessaan (erityisesti ylimmän johdon) hallinnoijaroolia on osaltaan heikentänyt julkisen hallinnon organisaatioiden substanssiosaamisen tasoa ja vahvistanut lyhyen tähtäimen toimintaa (esim. määräaikaisten ja mahdollisesti politisoituneimpien johtajasopimusten kautta). Ks. Schaple, Simon (2019): From Mandarin to Valet Public Service? State sector reform and problems of managerialism in the New Zealand public service. *Political Quarterly – Volume 15, Issue 4 – November 2019*.



merkittäviä säästöjä julkisen hallinnon toimintojen tehostamisen kautta, vaan ne realisoituvat vasta julkisen hallinnon toimintojen synnyttämien lopputulemien kohdalla (esim. väestön työllisyyden ja terveydentilan paranemisena).<sup>103</sup>

Yhtenä seurauksena neuvottelukunnan raportista, siinä tunnistetuista haasteista ja sen sisältämistä ehdotuksista käynnistyi Better Public Services -ohjelma (BPS), joka kesti vuodesta 2012 vuoteen 2018<sup>104</sup>. Ohjelman yleisiin tavoitteisiin kuuluivat kymmenelle prioriteettialueelle määritettyjen tulostavoitteiden saavuttaminen, joka edellytti poikkihallinnollista yhteistyötä (esim. hyvinvointipalveluriippuvuuden ja rikollisuuden vähentäminen, taitojen ja työllisyyden kohentaminen sekä julkisten palveluiden tavoitettavuuden parantaminen), poikkihallinnollisen johtajuuden vahvistaminen (*Functional Leadership*), julkisen hallinnon johtajuuden ja siihen liittyvien kyvykkyyksien kehittäminen sekä tarvittavien lisäysten ja muutosten tekeminen olemassa oleviin lakeihin.<sup>105</sup> Vuonna 2013 toteutetut lainsäädännölliset muutokset kohdistuivat aiemmin mainittuihin State Sector Act:iin (SSA), Public Finance Act:iin (PFA) ja Crown Entities Act:iin (CEA)<sup>106</sup>:

#### SSA:

- Julkisten palveluiden komissaarin tehtävään sisältyi eksplisiittisemmin systemisen tason johtajuus ja valvonta koskien valtion tarjoamia julkisia palveluita, mikä piti sisällään myös valtionhallinnon seniorijohdon osaamisen ja hallinnollisen kyvykkyyden kehittämisen. Julkisen hallinnon organisaatioiden johtajien kohdalla puolestaan korostui heidän kollektiivinen intressinsä (ja vastuu) jaettujen lopputulemien tavoittelemisen saralla sekä heidän johtajuusroolinsa (*stewardship*) muutos, jossa korostui heidän johtamiensa organisaatioiden toimintakyvykkydestä huolehtiminen keskipitkällä ja pitkällä tähtäimellä.

103 Better Public Services Advisory Group (November 2011): Better Public Services Advisory Group Report.

104 BPS-ohjelmasta ei ole laadittu loppuraporttia ja tietoa yksittäisistä saavutuksista löytyy vaihtelevasti julkisen hallinnon nettisivuilta. Ks. Better Public Services. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/collaboration/better-public-services>

105 Better Public Services. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/collaboration/better-public-services>; McGuinness Institute Working Paper 2016/01: History of Strategy Stewardship in the New Zealand Public Service 1980-2016; Ks. myös Policy Quarterlyn erikoisnumero "Special Issue: Better Public Services" liittyen BPS-ohjelmaan. Policy Quarterly – Volume 8, Issue 3 – August 2012.

106 McGuinness Institute Working Paper 2016/01: History of Strategy Stewardship in the New Zealand Public Service 1980-2016; The Treasury of New Zealand (28 June 2013): State Sector, Public Finance and Crown Entity Legislative Changes Overview and Summary.

- Ministeriöiden yhteydessä toimivien mutta operationaalisesti autonomisten virastojen (*Departmental Agency*) luominen. Ne olivat uusi vaihtoehto uusien ministeriöiden tai kruununentiteettien luomiselle, jonka tarkoituksena oli vähentää julkisen hallinnon fragmentoitumista. Lisäksi ministeriöiden johtavien virkamiesten mahdollisuuksia delegoida toimintoja ja valtuuksia soveltuvammille toimijoille (mm. kansalaisjärjestöille ja yksityiselle sektorille) lisättiin.

#### **PFA:**

- Talousarvioesityksiin (*Estimates*) tuli sisältyä täydentävää tietoa siitä, mitä kulloisellakin määrärahalla tavoitellaan, miten suoriutumista (*performance*) arvioidaan sekä kuka on vastuussa raportoinnissa ja missä dokumentissa raportointi suoritetaan (loppuvuoden raportoinnissa – toimintakertomuksessa – painotus on nimenomaan tuloksissa).
- Toimintasuunnitelmien (*Statement of Intent = SOI*) laatimisen joustavoittaminen ja strategisuuden vahvistaminen muuttamalla ne kolme vuoden ajanjakson kattaviksi. Kuitenkin niitä voitiin (ja täytyi) päivittää vakavan muutoksen (esim. hallituksen vaihtuminen) takia tai ministerin vaatimuksesta (jota saattoi edeltää parlamentaarisen talous- ja kulukomitean suositus).
- Ministeriöiden johtavien virkamiesten vastuun selkeyttäminen koskien, mitä ministeriöille osoitetuilla ja hallinnoimilla määrärahoilla saatiin aikaan.

#### **CEA:**

- Kruununentiteettien johtokuntien tuli pyrkiä huolehtimaan yhteistyöstä muiden kruununentiteettien kanssa tilanteissa, joissa se oli käytännössä mahdollista.
- Kruununentiteettien valikoivampi ohjaaminen yhteishallinnollisen (*whole of government*) toiminnan ja tavoitteiden saavuttamisen parantamiseksi kuitenkin vaarantamatta niiden lainsäädäntöön perustuvaa itsenäistä asemaa ja kädenvarren mitan periaatteen vaarantumista.
- Kruununentiteettien raportoinnin joustavoittaminen siten, että toimintasuunnitelmat (SOI) olivat strategisempia luonteeltaan ja pystyivät kattamaan kolmen vuoden jakson (sama periaate kuin PFA:ssa). Kuitenkin vuositason operatiivisemmat tiedot siirrettiin SOI:sta uuteen dokumenttiin, joka oli eräänlainen tulostavoiteasiakirja (*Statement of Performance Expectations*). Lisäksi loppuvuoden raportointitapoja (toimintakertomus) joustavoitettiin sen suhteen, mitä tietoja ne pitivät sisällään ja missä dokumentissa ne raportoitettiin (esim. osana tiettyä sektoria kokonaisuutena käsittelevässä raportissa).

Vuonna 2020 Uuden-Seelannin julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaa lainsäädäntö uudistettiin perustuvanlaisesti, minkä seurauksena aiempi State Sector Act (SSA 1989) korvattiin kokonaan uudella lainsäädännöllä nimeltään Public Service Act 2020, jonka yhtenä seurauksena State Services Commissionin (SSC) nimi muuttui Public Services Commissioniksi<sup>107</sup>.

Uudistusta edelsi SSC:n valmisteleva vaikuttavuusarvointi SSA:n uudistuksesta, joka julkaistiin marraskuussa 2019<sup>108</sup>. Tässä raportissa keskeisimmäksi haasteeksi nousi yhtenäisen hallinnonalojen rajat ylittävän toiminnan aikaansaaminen, sillä järjestelmä kannusti yksittäisiä julkisen hallinnon toimijoita keskittymään yksin omien tuotosten (*output*) tuottamiseen jaettujen lopputulemien (*outcome*) tavoittelun sijasta (vertikaalisuus vs. horisontaalisuus). Tämä haaste on ollut tiedossa jo pitkän aikaa ja siihen on pyritty pureutumaan useiden uudistusten kautta vaihtelevin tuloksin. Raportissa todettiin, että Uudessa-Seelannissa nimenomaan lainsäädäntö on vaikuttanut negatiivisesti (erityisesti ei-lainsäädännöllisten) reformien onnistumiseen, sillä se rakentuu vahvasti vertikaalisten tilivelvollisuuksien varaan hidastaen täten horisontaalisemman toiminnan kehittymistä, vaikka lainsäädäntö sinällään ei estä eri sektoreiden toimijoita harjoittamasta yhteistyötä. Vertikaalisuus ilmeni esimerkiksi raportoinnin parissa siten, että asiakirjat olivat tyypillisesti ministeriö- tai virastolähtöisiä ja lyhyeen aikaväliin keskittyviä. Erityisiä puutteita ilmeni pitkän aikavälin trendien ja muutosajurien sekä poikkihallinnollisen raportoinnin (koskien erityisesti julkisen hallinnon tilaa) saralla. Tunnistettujen puutteiden korjaaminen edistäisi strategista päätöksentekoa ja keskustelua politiikkavaihtoehtoista, minkä takia uudet raportointivaatimukset tulisi kirjata lakiin. Raportti sisälsi kaikkiaan 28 ehdotusta, jotka oli valikoitu vertailemalla esiin nousseita vaihtoehtoja (joita sidosryhmät esittivät), ja niiden tavoitteena oli edistää julkisen hallinnon kykyä reagoida kansalaisten tarpeisiin ja vastata

107 Lainsäädännöllisen uudistuksen merkityksen tuo esille se, että edellinen perustava uudistus toteutui vuonna 1989 ja tätä ennen vastaavanlaisia muutoksia oli tehty vuosina 1962 ja 1912. Ks. esim. Martin, John R. (2012): Better Public Services. The Advisory Group Report. *Policy Quarterly – Volume 8, Issue 3 – August 2012*.

108 State Services Commission (November 2019): Regulatory Impact Statement: Impact Statement: State Sector Reform. <https://www.treasury.govt.nz/publications/risa/regulatory-impact-assessment-impact-statement-state-sector-act-reform>; Ks. myös Uuden-Seelannin tuottavuuskomission (*New Zealand Productivity Commission*) valtionsektorin johtajien haastatteluraportti koskien julkisen sektorin tehokkuutta ja suoriutumista. Pickens, David (2017): Efficiency and Performance in the New Zealand State Sector: Reflections of Senior State Sector Leaders. <https://www.productivity.govt.nz/assets/Documents/c4ad52dd41/Efficiency-and-Performance-in-the-New-Zealand-State-Sector-Pickens.pdf>

poikkihallinnollisiin asioihin, kehittää julkisen hallinnon yhteensovitusta ja toimivuutta sekä luoda käyttäytymis- ja kulttuuriset perusteet yhtenäisemmälle julkiselle hallinnolle.<sup>109</sup>

Elokuussa 2020 voimaan tulleen Public Service Act:in aiheuttamista muutoksista uusi Public Service Commission on tuonut esille seuraavat viisi teemaa<sup>110</sup>:

## 1. Yhtenäinen julkinen hallinto

- a. Julkisen hallinnon tarkoitus laissa määriteltynä: "The public service supports constitutional and democratic government, enables both the current Government and successive governments to develop and implement their policies, delivers high-quality and efficient public services, supports the Government to pursue the long-term public interest, facilitates active citizenship, and acts in accordance with the law."
- b. Yhteiset julkisen hallinnon arvot ovat puolueettomuus, tilivelvollisuus, luotettavuus, kunnioittavuus ja responsiivisuus. Näiden lisäksi yhteiset julkisen hallinnon toimintaa ohjaavat periaatteet ovat poliittinen neutraalius, vapaa ja suora neuvonanto (*policy advise*) ministereille, ansioihin perustuvat nimityskäytännöt, avoin hallinto ja johtajuus (*stewardship*).
- i. Arvot ja periaatteet koskevat myös kruununagentteja<sup>111</sup>, minkä tarkoituksena on tuoda ne lähemmäksi julkista hallintoa jaetun identiteetin kautta muuttamatta kuitenkaan niiden lainsäädäntöön perustuvaa asemaa.

109 State Services Commission (November 2019): Regulatory Impact Statement: Impact Statement: State Sector Reform. <https://www.treasury.govt.nz/publications/risa/regulatory-impact-assessment-impact-statement-state-sector-act-reform>; Keskustelua ja pohdintaa julkisen hallinnon uudistamishankkeesta käytiin myös vuoden 2019 Policy Quarterlyn "Focus on Public Service Reforms" -erikoisjulkaisussa. *Policy Quarterly – Volume 15, Issue 4 – November 2019*.

110 Public Service Act 2020: Public Service Act 2020 Factsheets. [https://www.publicservice.govt.nz/our-work/reforms/public-service-reforms-factsheets?e5920=action\\_viewall](https://www.publicservice.govt.nz/our-work/reforms/public-service-reforms-factsheets?e5920=action_viewall)

111 Kuuluvat osaksi kruununagenttien ryhmää, jotka toimeenpanot hallituspolitiikkaa huolehtimalla lähellä asiakasrajapintaa toteutuvasta palvelutuotannosta. Kruununagentteja on yhteensä 46 ja niihin lukeutuvat mm. alueelliset terveystalokunnat ja Uuden-Seelannin liikennevirasto.

## 2. Valtion ja maorien välisen suhteen vahvistuminen<sup>112</sup>

- a. Julkisen hallinnon tulee eksplisiittisesti huomioida maorien tarpeet ja kulttuuriset arvot esimerkiksi päätöksenteossa, rekrytoinneissaan ja palvelusuunnittelussa.

## 3. Rekrytointi- ja henkilöstöpolitiikka

- a. Uuden lain odotetaan edistävän jaetun julkisen hallinnon identiteetin kehittymistä, parantavan työvoiman monimuotoisuuden ja inklusiivisuuden huomioimista sekä helpottavan työntekijöiden siirtymisiä ministeriöistä toiseen.

## 4. Johtajuus

- a. Systeemitason johtajuuden toteuttamiseksi perustetaan ministeriöiden johtavista virkamiehistä (myös kruununentiteettien johtajia voidaan kutsua mukaan) koostuva ja julkisten palveluiden komissaarin johtama ryhmä (*Public Service Leadership Team*), jonka tehtävänä on tukea yhteistä julkista hallintoa ja mahdollistaa systeemitason asioiden pureutumiseen kohdistuva yhteistyö. Kuitenkaan tämä ei muuta johtavien virkamiesten vastuuta ministeriöistään.
- b. Uusi laki mahdollistaa ministeriöiden johtavien virkamiesten nimeämisen systeemijohtajiksi poikkihallinnollisten asioiden (esim. digitaalisuus ja terveys) koordinointia ja toimeenpanoa varten, ja heillä on valtuudet esimerkiksi julkaista sitovia ohjeistuksia ja standardeja. Tämän lisäksi julkisten palveluiden komissaari voi nimittää hallituksen antaman hyväksynnän jälkeen funktionaalisia johtajia (*Functional Chief Executive*<sup>113</sup>) sellaisten hallituksen prioriteetteihin lukeutuvien asioiden hoitamista varten, jotka edellyttävät esimerkiksi merkittävää teknistä asiantuntijuutta ja kokemusta. Funktionaaliset johtajat toimivat isäntäministeriössä, jotka huolehtivat vaadittavien resurssien järjestämisestä, mutta he ovat suoraan ti-livelvollisia ministerille. Tarvittaessa myös funktionaalinen johtaja voidaan nimetä ja valtuuttaa tietyn systeemitason tehtävän hoitamista varten.

<sup>112</sup> Taustalla vaikuttaa Uuden Seelannin perustamiseen johtanut Waitangin sopimus (1840), joka solmittiin brittien ja maoripäälliköiden kesken, ks. <https://nzhistory.govt.nz/politics/treaty/the-treaty-in-brief>

<sup>113</sup> Pohjimmiltaan funktionaalinen johtajamalli tarjoaa kevyemmän vaihtoehdon ministeriön alaisen viraston perustamiselle. Lisätietoa Public Service Commission, What is a Functional Chief Executive? <https://www.publicservice.govt.nz/resources/mog-organisational-forms/>

- c. Julkisten palveluiden komissaarin tehtäviin kuuluu julkisen hallinnon seniorijohdon johtajuusstrategian kehittäminen yhteistyössä johtavien virkamiesten kanssa, minkä tarkoituksena on tukea osaamista ja liikkuvuutta hallinnonalojen välillä. Julkisten palveluiden komissaari toimii myös ministeriöiden ja niiden yhteydessä toimivien virastojen esimiehenä/työnantajana.

## 5. **Julkisen hallinnon joustavammat organisointimallit**

- a. Virastojen (*departmental agency*<sup>114</sup>) kohdalla ministerien harkintavalta lisääntyy sen suhteen, i) tuleeko virastojen toimia oman vain isäntäministeriön strategian alla, ii) missä määrin virastot voivat hyödyntää isäntäministeriöiden korporatiivisia palveluita ja iii) päättävätkö virastot itsenäisesti taloudellisista resursseistaan, mikä tuo mukanaan myös vastuun niiden hallinnasta.
- b. Poikkihallinnollisten asioiden hoitamista varten uusi laki luo uusia muo-  
dollisia organisointitapoja, jotka aiemmin perustuivat vapaaehtoisuuteen (tästä johtuen niitä oli vaikea rahoittaa ja ylläpitää). Uusia poikkihallinnollisia järjestelymalleja on kaksi:
  - i. Ministeriöiden välinen toimi (*interdepartmental venture*), joiden tarkoituksena on mahdollistaa kahden tai useamman ministeriön/viraston vastuulle kohdistuvan palvelu- tai sääntelytoiminnan toimeenpano. Hallitus päättää niiden perustamisesta ja ministeriöiden/virastojen johtavat virkamiehet kuuluvat automaattisesti niiden johtokuntiin, jonka puheenjohtajan nimeää julkisten palveluiden komissaari ja joilla on muun muassa valta päättää kollektiivisesti resurssien käytöstä. Johtokunnat ovat vastuussa soveltuvalle ministerille.
  - ii. Yhteisoperationaaliset sopimukset (*joint operational agreements*), joiden tarkoituksena on luoda yhteistyöjärjestelyt kahden tai useamman julkisen hallinnon organisaatioiden välille yhteisen tavoitteen edistämiseksi. Sopimukset eivät kuitenkaan saa muuttaa johtaville virkamiehille tai lautakunnille kuuluvia velvoitteita suhteessa ministeriin tai ministeriöön/virastoon. Johtavien virkamiesten täytyy myös järjestää tarvittava rahoitus yhteistyön toteuttamista varten.

114 Lisätietoa Public Service Commission: What is a Departmental Agency? <https://www.publicservice.govt.nz/resources/mog-organisational-forms/>

- c. Lisäksi uusi laki mahdollistaa ministeriöiden välisen toimeenpanevan johtokunnan perustamisen (*interdepartmental executive board*<sup>115</sup>) ja niiden tehtävänä on koordinoita strategista politiikkaohjelmaa (*policy*), sen suunnittelua ja budjettivarojen käyttöä koskien kahta tai useampaa ministeriötä/virastoa koskevilla poikkihallinnollisilla asioilla. Hallitus päättää tällaisen johtokunnan vastuualueelle kuuluvista ministeriöistä/virastoista, joiden joukosta julkisten palveluiden komissaari nimeää johtokunnan jäsenet ja sen puheenjohtajan, ja johtokunta on vastuussa soveltuvalle ministerille.

Yllä kuvattujen muutosten lisäksi ministeriöiden johtavien virkamiesten vastuihin lisättiin pitkän aikavälin kehitystrendejä koskevan selostuksen laadinta, joka tulee laatia vähintään kolmen vuoden välein itsenäisesti suhteessa ministereihin. Sen tulee sisältää tietoa tulevaisuuden trendeistä, riskeistä ja mahdollisuuksista, joilla on yhteiskunnallista vaikutusta, sekä tarjota analyyskejä politiikkaohjelmavaihtoehtoista kuitenkin esittämättä suosituksia tehtävistä valinnoista.<sup>116</sup> Lisäksi julkisten palveluiden komissaarin tulee laatia vähintään kolmen vuoden välein systeemitason katsaus julkisen hallinnon tilaan, jossa tulee arvioida muun muassa julkisen hallinnon toiminnan ja kyvykkyyden tasoa asetettuihin tavoitteisiin ja periaatteisiin nähden, julkiseen hallintoon kohdistuvia riskejä ja mahdollisuuksia sekä muita komissaarin relevantteina pitämiä asioita<sup>117</sup>.

Public Service Act:in myötä myös Public Finance Act:iin tehtiin muutoksia ja täydennyksiä, sillä nämä kaksi lakia ohjaavat yhdessä julkisen hallinnon toimintaa. Huomionarvoisimpana lisäyksenä on hyvinvointitavoitteiden, jotka voivat olla esimerkiksi sosiaalisia, taloudellisia, ympäristöllisiä tai kulttuurisia, ja niiden edistämistä koskevan selityksen sisällyttäminen osaksi hallituksen laatimaa fiskaalista strategiaa ja budjettilausuntoa. Tämän lisäksi valtiovarainministeriön tulee laatia erillinen hyvinvointikertomus (*Wellbeing Report*) vähintään neljän vuoden välein ja siitä tulee käydä ilmi A) hyvinvoinnin tila B) kuinka hyvinvoinnin tila on muuttunut ajan kuluessa ja C) hyvinvoinnin tilan kestävyys ja siihen kohdistuvat riskit.<sup>118</sup> Laissa ei erikseen määritellä hyvinvointi-indikaattoreita mutta yhtenä mahdollisuutena on hyödyntää LSF-viitekehystä. Joka tapauksessa, näiden muutosten tavoitteena on soveltaa hyvinvointinäkökulmaa strategiseen päätöksentekoon.<sup>119</sup>

115 Lisätietoa Public Service Commission: What is an Interdepartmental Executive Board? <https://www.publicservice.govt.nz/resources/mog-organisational-forms/>

116 Long-term Insights Briefings. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/Latest/LMS356994.html>

117 Public Service Act 2020, Schedule 3.

118 Public Finance (Wellbeing) Amendment Act 2020.

119 The Treasury (September 2018): Discussion Document: Embedding wellbeing in the Public Finance Act 1989.

Luonnollisesti uudistusten toimeenpano ja uusien käytäntöjen kehittyminen vie aikansa ennen kuin uuden mallin vaikutukset nousevat esille. Kuitenkin Ian Ball (2019) esitti Policy Quarterlyn kirjoituksessaan joitakin varauksia uudistussuunnitelmia kohtaan ja niistä kolme on erityisen huomionarvoisia. Ensinnäkin hyvinvointiraportin indikaattoreista päättämisestä voi muodostua hankala poliittinen kysymys, jonka seurauksena valtiovarainministeriön neutraalius voi asettua kyseenalaiseen valoon. Toiseksi hyvinvointiraportin laatimissykli poikkeaa hallituskauden pituudesta, joka on kolme vuotta, ja tämä vaikeuttaa eri hallitusten päätösten hyvinvointivaikutusten arviointia (kenelle kuuluu ansio?). Lisäksi neljän vuoden sykli rajoittaa raportin hyödynnettävyyttä yksittäisen hallituksen poliittisten päätösten vaikutusten ja suunnan tarkistamisessa. Kolmanneksi ja viimeiseksi Ball haastaa lopputulemista liikkeelle lähtevän julkisen hallinnon ohjausmekanismin soveltuvuuden eräänlaiseksi yleisratkaisuksi, sillä hänen mukaansa rutiininomaisen ja erikoistuneen toiminnan ohjaukseen soveltuu paremmin tuotoksiin perustuva ohjaus (*output-focused specialisation*) kuin lopputulemia korostava ohjaus (*outcome-focused collaboration*), joka on omimmillaan kompleksisten ilmiöiden ja yhteistyötä edellyttävien ongelmien parissa. Kysymykseksi jääkin, voisiko kaksi erilaista ohjausjärjestelmää elää rinnakkain.<sup>120</sup>

## 4.2 Tulosohjauksen elementit

### Investment Management and Asset Performance System (IMAP) ja valtion budjettisykli

Aivan aluksi esitetään lyhyt kuvaus Uuden-Seelannin valtion vuotuisesta budjettisyklistä, johon liittyvät vaatimukset perustuvat Public Finance Act:iin 1989 ja joka koostuu viidestä vaiheesta. **Strateginen vaihe** kestää tyypillisesti kesäkuusta joulukuuhun ja tänä aikana kehitetään yleinen budjettistrategia, johon sisältyvät strategiset prioriteetit ja tavoitetasot menoille, tuloille, ennustetulle fiskaaliselle ylijäämälle ja velkaantumiselle. Strategiset linjaukset tuodaan esille vuosittaisessa budjettilausunnossa (*Budget Policy Statement*), joka on jätettävä parlamentille maaliskuun loppuun mennessä (jätetään pääsääntöisesti joulukuussa yhdessä puolivuositaisen taloudellisen ja fiskaalisen budjettipäivityksen kanssa). **Päätös vaihe** puolestaan kestää tammikuusta huhtikuun, jolloin ministerit jättävät talousarvioesityksensä valtiovarainministeriön arvioitavaksi, jonka pohjalta laaditaan suositus ministereille tuettavista esityksistä. Syntyntä ehdotusta käydään lävitse erilaisissa ministeriryhmissä ja lopulta budjettiministerit (pääministeri, varapääministeri, valtiovarainministeri ja kaksi apulaisvaltiovarainministeriä) valmistelevat budjettipaketin hallituksen päätettäväksi. **Budjetin tuottamisvaiheessa** valtiovarainministeriö ja muut julkisen

<sup>120</sup> Ball, Ian (2019): Public Financial Management and Reforms to the State Sector Act. *Policy Quarterly* – Volume 15, Issue 4 – November 2019.



hallinnon organisaatiot valmistelevat vaadittavat dokumentit, joihin lukeutuvat muun muassa talousarvioesitys, taloudellinen ja fiskaalinen budjettipäivitys, fiskaalinen strategia ja lapsiköyhyysraportit. **Lainsäädäntövaiheessa** budjetti menee parlamentaaristen komitean tutkittavaksi, jotta budjetille saataisiin parlamentin tuki. **Toimeenpanovaihe** puolestaan käsittää kaikki budjettiin tehtävät muutokset, kuten lisätalousarviot. Edellä kuvattujen vaiheiden rinnalla kulkevat myös meneillään olevan ja kuluneen resurssien käytön seuranta- ja tarkastus prosessit.<sup>121</sup>

Uudessa-Seelannissa julkisen hallinnon ohjelmia ja projekteja ohjaa erityinen investointien hallinnointi- ja voimavarojen suoriutumisjärjestelmä (*Investment Management And Performance System = IMAP*), jonka tarkoituksena on optimoida uusien julkisten investointien ja käytössä olevien voimavarojen tuottama arvo nykyisille ja tuleville sukupolville. IMAP perustuu elinkaariajatteluun ja sen ylläpitämisessä valtiovarainministeriöllä on systeemihoitajan rooli, johon sisältyviä tehtäviä ovat muun muassa ohjeistaminen ja valvonta, tiedonvälitys, arviointikäytäntöjen luominen ja järjestelmän toimintaa koskeva raportointi. Julkisten palveluiden komissio puolestaan keskittyy julkisen hallinnon johtajien toiminnan johtamiseen, tukemiseen ja arviointiin. Poliittiselle johdolle (hallitus, hallituskomiteat ja ministerit) kuuluu päätösvalta merkittävistä investoinneista, niiden määrittämisestä ja priorisoinnista; ministeriöiden johtavien virkamiesten (ja osin myös kruununentiteettien ja -yhtiöiden johtokuntien sekä funktionaalisten johtajien) vastuulla on poliittisen johdon päätöksenteon tukeminen ja investointien hallinnoinnin järjestäminen. IMAP-järjestelmään kohdistuvat odotukset on määritelty erikseen hallituksen paimenkirjeessä, jossa IMAP määritellään julkisen talouden järjestelmän alaosaksi ja se koostuu investointien elinkaaren hallinnointia ohjaavista prosesseista, säännöistä, kyvykkyyksistä, informaatiosta ja käyttäytymismalleista. Saavuttaakseen tavoitteensa järjestelmän tulee i) mahdollistaa merkittävien investointien priorisointi ja koordinointi pitkän tähtäimen prioriteettien mukaisesti ii) määrittää, julkistaa ja toimittaa jokaiselta investoinnilta sovittu arvo iii) edistää julkisten varojen johtajuutta iv) mahdollistaa se, että julkisen hallinnon toimijat voivat toteuttaa erityisiä roolejaan joustavasti ja tehokkaasti sekä v) hyödyntää systemaattisesti kertynyttä toimintatietoa investointien hallinnoinnissa ja päätöksenteossa.<sup>122</sup>

IMAP-järjestelmä jakaa investointien elinkaaren neljään vaiheeseen: 1) Ideointi / Thinking 2) Suunnittelu / Planning 3) Tekeminen / Doing ja 4) Arviointi / Reviewing. Ideointivaiheen tarkoituksena on tunnistaa sellaiset investointimahdollisuudet, jotka voisivat hyödyttää kansalaisia, sekä niitä koskevat lähestymis- tai toteuttamisvaihtoehdot ja edellytykset

121 Guide to the Budget process. <https://www.budget.govt.nz/budget/guide/process.htm>

122 Cabinet Office circular: CO (19) 6: Investment Management and Asset Performance in the State Services; Investment management system. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management-system>

tavoitellun lopputuleman saavuttamiseksi. Lisäksi tässä vaiheessa on huomioitava ole-massa olevat strategiset suunnitelmat ja hallituksen investointiportfolio, minkä lisäksi on suoritettava merkittäviä investointeja koskeva riskiprofiiliarviointi (*Risk Profile Assessment* = *RPA*), joka rakentuu 26 kysymyksen varaan ja joka on uusittava, mikäli ohjelmaan tai projektiin kohdistuu merkittäviä muutoksia. Jos ehdotetun investoinnin riski määritellään keski- tai korkeatasoiseksi, niin valtiovarainministeriön IMAP-tiimi ottaa sen tarkempaan käsittelyyn ja päättää mahdollisista lisäarvioinneista ennen lopullista päätöstä ehdotuksen jatkosta. Suunnitteluvaiheessa kehitetään ja arvioidaan eri investointivaihtoehtoja, joita tarkastellaan muun muassa ministeriön/viraston, systeemin, sektorin ja koko hallinnon (*all-of-government*) näkökulmista. Keskeisimmät kysymykset koskettavat julkisen hallin-non toimijoiden tai markkinoiden toimeenpanokykyä ja -kapasiteettia, skaalautu-mis- vaiheistus- ja vakiinnuttamismahdollisuuksia, vaihtoehtoisia rahoituskanavia sekä niiden vaikutusta investoinnilla odotettavaan arvoon. Perimmäisenä tavoitteena on tukea valintojen tekemistä sellaisen investointiportfolion luomiseksi, joka koostuu koko hallin-non näkökulmasta (*all-of-government*) eniten arvoa tuottavista investoinneista.<sup>123</sup>

Valtiovarainministeriö on kehittänyt erilaisia työkaluja suunnittelu- ja valmisteluvaihetta varten, joihin lukeutuvat esimerkiksi kustannus-hyötyanalyysi (CBAX<sup>124</sup>), ja Better Business Cases -malli (BBC<sup>125</sup>), jonka noudattamista edellytetään merkittäviltä investointiehdotuk-silta (sekä ohjelmilta että projekteilta) ja sitä suositellaan noudatettavaksi myös muiden projektien ja ohjelmien kohdalla. Se perustuu Iso-Britanniassa kehitettyyn viiden peruste-lun malliin (*Five Case Model*<sup>126</sup>) ja BBC-mallissa perustelut on määritelty seuraavanlaisesti: 1) Strategisuus: Mikä on muutoksen perustelu ja mitä etuja se tuottaa? 2) Ekonomisuus:

123 Cabinet Office circular: CO (19) 6: Investment Management and Asset Performance in the State Services; Investment management system; Risk profile assessment. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/think-investment-possibilities/risk-profile-assessment>; Think: Investment possibilities. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/think-investment-possibilities>

124 The Treasury's CBAX Tool. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/plan-investment-choices/cost-benefit-analysis-including-public-sector-discount-rates/treasurys-cbax-tool>; Lisätietoa CBAX -työkalun vaikuttavuudesta ks. Jensen, Kirsten & Thompson, Christopher (2020): VALUING IMPACTS: the contribution of CBAX to improved policy practices. Policy Quarterly – Volume 16, Issue 1 – February 2020; Ks. myös Uuden seelannin valtiovarainministeriön opas ja muu materiaali koskien hyötyjen hallinnointia, jossa hyöty määritellään jostakin tietystä investoinnista/ lopputulemasta (outcome) aiheutuvaksi mitattavaksi parannukseksi tai hyödyksi. Benefits Guidance. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/plan-investment-choices/benefits-guidance>

125 Better Business Cases (BBC). <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/better-business-cases-bbc>

126 Ks. Five Case Model. <http://fivecasemodel.co.uk/>

Mitkä ovat vaihtoehdot ja mikä niistä on paras Uudelle-Seelannille? 3) Kaupallisuus: Onko hankinta taloudellisesti mahdollinen ja kykenevätkö markkinat toimittamaan? 4) Rahoitussellisuus: Onko investointiehdotukseen varaa ja kuinka se rahoitetaan? 5) Hallinnollisuus: Kuinka projekti/ohjelma organisoidaan jotta se voidaan toteuttaa onnistuneesti? BBC-mallia on räätälöity erityyppisiä projekteja (riski/skaala) varten ja valtiovarainministeriö tukee ministeriöiden BBC-osaamista muun muassa järjestämällä koulutusta virkamiehille sekä klinikoita korkean riskin projektien valmistelua varten.<sup>127</sup>

IMAP-järjestelmän kolmannessa tekemisvaiheessa on kyseessä projektin tai ohjelman toimeenpano, jossa keskiössä on suurimman mahdollisimman hyödyn realisoiminen. Tätä varten voidaan hyödyntää erilaisia laadunvarmistamis- tai riskinhallintatyökaluja, kuten valtiovarainministeriön johtamia Gateway Review -arviointoja<sup>128</sup> tai niitä tukevia syvällisempiä projektinhallintalähtöisiä IQA-prosesseja<sup>129</sup> (*Independant Quality Assurance*). Julkisen hallinnon elinten odotetaan noudattavan ”kolmen linjan puolustusta” toimintojensa laadunvarmistuksessa, joista ensimmäinen linja koostuu projektin tai ohjelman toteuttajan omista riskinvalvontakäytännöistä, toinen linja valvovasta tahosta (policyn ja proseduurien määrittäjä) ja kolmas linja itsenäisten arviointien toteuttajista (esim. auditoinnit).<sup>130</sup> Lopuksi IMAP-järjestelmän viimeisessä arviointivaiheessa tarkastellaan tehtyjen investointien varsinaista suoriutumista suhteessa odotuksiin ja nykyisiin ja/tai ilmeneviin (*emerging*) tarpeisiin, minkä tavoitteena on tunnistaa uusia keinoja julkisen hallinnon palvelutuoannon ja voimavarojen suoriutumisen optimoimiseksi. Erilaisten investointeihin liittyvien raportointivelvoitteiden ohella yksi keskeisimmistä työkaluista on julkisen hallinnon

127 Better Business Cases: Overview of the five-case model. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/better-business-cases-bbc/overview-five-case-model>

128 Gateway Review on mentorointiin tai valmennukseen pohjautuva vertaisarviointiprosessi, joka toteutetaan korkean riskitason (tai ministerin pyynnöstä) ohjelman tai projektin avainpäättökohdissa (joita on kaikkiaan viisi). Sen tavoitteena tuottaa arvio ohjelman tai projektin onnistumisen todennäköisyydestä viisikohtalaisella liikennevaloasteikolla (arvio itsessään ei johda projektin tai ohjelman keskeytykseen) sekä tarjota kehittämissuosituksia. Ks. Gateway reviews. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/review-investment-reviews/gateway-reviews>

129 IQA:n ja Gateway Review:n välisistä eroista ja suhteesta ks. The Relationship Between Gateway Review and IQA. <https://www.publicservice.govt.nz/assets/Legacy/resources/relationships-between-gatewaypeerreview-and-iqa.pdf>

130 Cabinet Office circular: CO (19) 6: Investment Management and Asset Performance in the State Services; Investment management system; Risk profile assessment; Do: Investment Implementation. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/do-investment-implementation>; Three lines of defence. <https://oag.parliament.nz/good-practice/audit-committees/what-works/three-lines-of-defence>

organisaatioiden toimintaa ja kyvykkyyttä arvioiva Investor Confidence Rating -arviointiprosessi (ICR), johon palataan myöhemmässä kappaleessa.<sup>131</sup>

## Suunnitteluasiakirjat, roolijako ja raportointi

Uudessa-Seelannissa tulosohejauksen perustan luo lainsäädäntö (ensisijaisesti Public Finance Act 1989, jota täydentää Public Service Act 2020), jossa määritellään minimivaatimukset julkisen hallinnon eri organisaatioiden noudattamille käytännöille koskien esimerkiksi toiminnan suunnittelua ja siitä raportointia. Keskeisin toimintaa ohjaavista asiakirjoista on Strategic Intentions -dokumentti (SI), jota voidaan luonnehtia strategiseksi toimintasuunnitelmaksi. SI:n pääasiallisena tavoitteena on määrittää ne strategiset tavoitteet, jotka julkinen organisaatio aikoo saavuttaa tai joiden saavuttamiseen se antaa panoksensa. Toisin ilmaistuna, SI:t kytkevät yhteen hallituksen asettamat prioriteetit ja julkisen hallinnon osien toiminnat, joilla tavoitellaan ennalta määriteltyjen lopputulemien toteutumista, ja ne myös muodostavat pohjan vuosiraportoinnille. SI:n ajallisen viitekehyksen tulee olla vähintään neljän vuoden pituinen ja se pitää päivittää vähintään kolmen vuoden välein, minkä lisäksi ministeriöt voivat halutessaan laatia myös vuosittaisen toimintasuunnitelman (*Output/Business Plan*). Lisäksi SI:tä tulee päivittää ministerin vaatimuksesta tai toimintaympäristössä tapahtuneen merkittävän muutoksen takia, kuten hallituksen vaihtumisen, mutta poikkeuksellisissa olosuhteissa ministeri voi myöntää korkeintaan vuoden pidennyksen SI:n päivittämisellä ministeriöille tai kolmen vuoden vapautuksen ministeriöiden alaisille virastoille oman SI:n laatimisesta, jolloin niiden toiminta asettuu isäntäministeriön SI:n raameihin. SI:t ovat julkinen dokumentti, joka viedään parlamentille tiedoksi ministerin toimesta (esim. erillisenä dokumenttina tai osana vuosiraporttia) ja joka julkaistaan organisaation nettisivuilla. SI:n tulee luoda eräänlainen toimintanarratiivi, jonka tulee kertoa seuraavat asiat:

- Selittää ministeriöiden tai muun julkisen organisaation toimintojen luonne ja kattavuus sekä suunnittelut operaatiot.
- Tunnistaa määritellyt organisaatiomuodot (*departmental agencies, interdepartmental ventures ja interdepartmental executive boards*), joiden isäntä- tai vastuuministeriönä kyseessä oleva ministeriö toimii (muiden organisaatioiden on puolestaan nimettävä isäntä- tai vastuuministeriö).
- Selittää, kuinka ministeriö tai muu julkinen organisaatio aikoo hallita toimintojaan ja operaatioitaan strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

131 Cabinet Office circular: CO (19) 6: Investment Management and Asset Performance in the State Services; Investment management system; Risk profile assessment; Review: Investment reviews. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/review-investment-reviews>

- Määrittää ja selittää muut asiat, jotka ovat välttämättömiä strategisten tavoitteiden ja niihin liittyvien kyvykkyyksien ymmärtämisen kannalta tai jotka ministeri on erikseen tuonut esille.

Public Service Act:ssä määritellään erikseen sellaiset organisaatiot, jotka toimivat isäntä- tai vastuuministeriöidensä SI:den ulkopuolella ja ovat täten velvollisia laatimaan omat SI:nsä. Muussa tapauksessa organisaatioiden toimintaa ohjaa isäntä- tai vastuuministeriön SI, jota vasten ne myös raportoivat toiminnastaan.<sup>132</sup> Lisäksi nämä organisaatiot vastaavat toiminnastaan pääsääntöisesti suoraan vastuuministerilleen, vaikka ministeriöiden yhteydessä toimivien virastojen (*departmental agencies*) kohdalla organisaatiomuoto vaikuttaa isäntäministerien velvoitteisiin jonkin verran<sup>133</sup>. Myös kruununentiteeteillä on velvoite laatia strateginen toimintasuunnitelma nimeltä Statement of Intent (SOI), josta on erikseen säädetty Crown Entities Act:ssä ja jonka funktio on pääpiirteittäin sama kuin SI:llä. Myös SOI:n on katettava neljän vuoden jakso ja sen päivittämisessä noudatetaan samanlaisia käytäntöjä kuin SI:den kohdalla. Sama pätee myös SOI:den sisältövaatimuksiin, joihin tulee lisäksi sisältyä tietoa muun muassa kruununentiteettien suunnitelmista koskien organisatorisen terveyden ja kyvykkyyden ylläpitoa sekä toiminnan arviointia. Kruununentiteettien SOI:t ovat niin ikään julkisia dokumentteja, jotka julkaistaan niiden internet-sivuilla ja jotka vastuuministeri esittelee parlamentille. SOI:n lisäksi kruununentiteettien on pitänyt laatia vuosittain Statement of Performance Expectations -niminen dokumentti (SPE), joka oli seurausta vuonna 2013 toteutuneista lainsäädännöllisistä muutoksista ja erityisesti SOI-dokumentin aikajänteen pidentymisestä. SPE on pohjimmiltaan tulossopimus, joka mahdollistaa ministerin osallistumisen kruununentiteetin tulostavoitteiden asettamiseen, välittää tiedon parlamentille kruununentiteetteihin kohdistuvista odotuksista sekä luo perustan toiminnan arvioimista varten. Kruununentiteettien SOI:den sisällöt poikkeavat toisistaan muun muassa rahoituksesta ja raportointipoikkeuksista johtuen ja niillä on liikkumavaraa rakenteiden suhteen mutta niiden ydinsisällöt ovat seuraavat:<sup>134</sup>

- Tunnistaa jokainen raportoitava tuotosluokka (*class of output*) ja niihin liittyvät raportointivapautukset.
- Kuvata jokaisen tuotosluokan kohdalla tiiviisti i) mitä niillä tavoitellaan saavutettavaksi, ii) millaisia tulo- ja meno-odotuksia niihin kohdistuu ja iii) kuinka niiden toimintaa tullaan arvioimaan.

132 Public Finance Act 1989; Ks. myös The Treasury (November 2019): A Guide to the Public Finance Act; The Treasury (December 2015): Public Finance Act: Strategic Intentions Guide.

133 Machinery of Government – Organizational Forms. <https://www.publicservice.govt.nz/resources/mog-organisational-forms/>

134 Crown Entities Act 2004; The Treasury (December 2015): Crown Entities Act: Statement of Intent Act; The Treasury (December 2013), CEA: Statement of Performance Expectations (SPE).

Kruununentiteettien toiminnan ohjaus toteutuu omassa viitekehyksessä *“It takes three: operating expectations framework”*, jossa osapuolia ovat vastuuministerit, kruununentiteetit ja valvovat ministeriöt. Viitekehys rakentuu neljän periaatteen varaan ja ne ovat 1) selkeät roolit ja vastuut 2) strateginen yhteen linjaus 3) tehokas ja vaikuttava monitorointi ja 4) luotettava vuorovaikutus.<sup>135</sup> Edellä mainittujen kolmen osapuolen vastuut perustuvat Crown Entities Act:iin ja niiden keskeisimmät sisällöt ovat seuraavat:

- Vastuuministeri<sup>136</sup>: valvoa ja hallinnoida valtion etuja suhteessa portfolioon lukeutuviin entiteetteihin (parlamentaarinen vastuu); johtokunnan jäsenten nimittäminen/erottaminen; osallistua strategisen suunnan ja vuosittaisten tavoitteiden asettamiseen; käydä lävitse kruununentiteettien toiminta ja tulokset; antaa poliittista ohjausta koskien hallitustavoitteita (ohjauksen sitovuus riippuu kruununentiteetin statuksesta) ja hallinnoida riskejä valtion puolesta.
- Kruununentiteettien johtokunnat<sup>137</sup>: kruununentiteettien hallintoelimenä toimiminen ja siihen liittyvien tehtävien hoitaminen ja velvollisuuksien noudattaminen. Tilivelvollisuus vastuuministeriä kohtaan.
- Valvova ministeriö<sup>138</sup>: Avustaa vastuuministeriä tehtävienhoidossa, hallinnoida kruununentiteeteille osoitettuja budjettimäärärahoja ja lainsäädäntöä, tarjota neuvontaa (*policy advise*) vastuuministerille (esim. koskien uuden kruununentiteetin perustamista) ja huolehtia muista lainsäädäntöön perustuvista tehtävistä.

Valtiovarainministeri ja julkisten palveluiden komissio ovat yhdessä vastuussa Crown Entities Act:in toimeenpanosta ja ne tarjoavat ministereille opastusta kruununentiteettien hallinnointia varten<sup>139</sup>.

135 State Services Commission (June 2014): Statutory Crown Entities. It Takes Three: Operating Expectations Framework.

136 Lisätietoa State Services Commission (June 2014): Statutory Crown Entities: A Guide for Ministers.

137 Lisätietoa State Services Commission (2009/2014): Guidance for Statutory Crown Entities: Crown Agents, Autonomous Crown Entities, Independent Crown Entities (excluding District Health Boards and Corporations Sole).

138 Lisätietoa State Services Commission (June 2014): Statutory Crown Entities: A Guide for Departments.

139 State Services Commission (June 2014): Statutory Crown Entities: A Guide for Departments. Esimerkiksi vuonna 2019 molempien ministeriöiden ministerit julkaisivat uuden kruununentiteeteille osoitetun ohjaavan kirjeen (*Enduring Letter of Expectations*), jonka mukaan kruununentiteettien tulee noudattaa toimissaan yhtenäisen julkisen hallinnon periaatteita, huomioida suhteet maoreihin ja sisällyttää hyvinvointinäkökulma toiminnan suunnitteluun. Myös vastuuministerit voivat osoittaa kruununentiteettien johtokunnille vastaavallaisia odotuskirjeitä.

Aiemmin ministeriöt ja muut investointi-intensiiviseksi luokitellut organisaatiot<sup>140</sup> laativat myös erilliset vuosittain päivitettävät neljän vuoden suunnitelmat (*Four Year Plans* = 4YP<sup>141</sup>), jotka sisälsivät kuvauksen tavoitellusta neljän vuoden päähän asettuvasta organisaation tilasta (visio) ja syvällisemmän kuvauksen strategisista valinnoista ministeriön/organisaation toimintakontekstissa. Ne oli tarkoitettu ensisijaisesti sisäiseen käyttöön, mutta niistä luovuttiin vuonna 2019, sillä niiden laatimisesta aiheutuvat kustannukset todettiin hyötyjä suuremmiksi. Samalla investointi-intensiivisiltä organisaatioilta poistui velvoite laatia pitkän aikavälin (väh. kymmenen vuotta käsittävä) ja kahden vuoden välein päivitettävä investointisuunnitelma (*Long Term Investment Plan* = LTIP<sup>142</sup>), jonka tarkoituksena oli kuvata ministeriön potentiaalinen investointipolku siihen sisältyvine valintoineen, perusteluineen, seurauksineen ja jonka laatu vaikutti ministeriön ICR-luokitukseen. Näiden muutosten taustalla vaikutti vuonna 2018 tehty selvitys, jonka mukaan julkisen hallinnon keskeisimpiin haasteisiin lukeutui vaikeus keskittyä keskipitkän ja pitkän tähtäimen ajatteluun. Strateginen suunnittelu oli usein erillään päätöksenteosta ja toimeenpanosta, minkä lisäksi se koettiin aliarvostetuksi aktiviteetiksi. Kuitenkin strategiseen suunnitteluun liittyvästä velvoitteesta ei luovuttu Uuden-Seelannin julkisen hallinnon piirissä, vaan hallituksen yleiset odotukset strategista ajattelua ja suunnittelua kohtaan sisältävät nykyään seuraavat elementit: 1) sukupolvien välisen hyvinvointinäkökulman omaksuminen 2) strategisten vaihtoehtojen potentiaalisten vaikutusten huomioiminen 3) yhteistyö 4) keskittyminen toteutukseen 5) tiekartan laatiminen 6) edistymisen seuraaminen ja 7) olemassa olevien työkalujen hyödyntäminen. Lisäksi parhaillaan on käynnissä pilotointivaihe uusien strategisten suunnittelukäytäntöjen luomiseksi osana julkisen talouden modernisointia.<sup>143</sup>

Vuosikertomusten (*Annual Report*) tarkoituksena on kertoa kansalaisille ja parlamentille, mitä julkisen hallinnon organisaatiot ovat tehneet ja kuinka ne ovat suoriutuneet asetettuihin tavoitteisiin nähden kuluvana vuotena. Ministeriöiden vuosiraporttien tulee lain (PFA) mukaan sisältää yleisen toimintakuvauksen lisäksi tiedot muun muassa seuraavista asioista:

140 Uudessa Seelannissa julkisen hallinnon organisaatiot jaetaan kahden tason investointi-intensiivisiin ryhmiin hallinnoimiensa resurssien merkittävyyden mukaan (kolmannen muodostavat kaikki muut organisaatiot). Investment Intensive Agencies. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/review-investment-reviews/investment-intensive-agencies>

141 Four Year Plans. <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/four-year-plans/>

142 Long Term Investment Plans. <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/think-investment-possibilities/long-term-investment-plans>

143 The Treasury (December 2020): Cabinet's general expectations for strategic planning.



- Arvio ministeriön operaatiosta.
- Arvio ministeriön edistymisestä suhteessa SI:ssä asetettuihin tavoitteisiin.
  - Erikseen myös tiedot (ml. tieto suoriutumisesta talousarvioesityksessä määritettyyn tavoitteeseen) budjetissa ministeriölle osoitetuista määrärahoista.
- Tietoa ministeriön hallinnosta koskien sen organisatorista terveyttä ja kyvykkyyttä.
- Erilaiset tiedot, lausunnot ja tilintarkastuskertomus koskien ministeriön taloudellista resurssienhallintaa.
- Sellaisten julkisten organisaatioiden tunnistaminen, joiden isäntä- tai vastuuministerinä ministeriö toimii.
- Tietoa muista relevanteiksi katsotuista ja raportointia edellyttävistä asioista
- Ministeriön johtavan virkamiehen allekirjoittama vastuulauseke, jossa vakuutetaan esitettyjen tietojen paikkansapitävyys.

Lisäksi Public Service Act:in vaikutuksesta ministeriöiden ja muiden määritettyjen organisaatioiden tulee myös sisällyttää vuosikertomuksiinsa erillinen monimuotoisuuden ja inklusiivisuuden edistämistä käsittelevä osio. Myös ministeriöiden alaisuudessa tai ohjauksessa toimivat eri organisaatiomuodot ovat velvollisia laatimaan toimintaansa kuvaavat vuosikertomukset, joiden lakiin perustuvat sisältövaatimukset ovat samankaltaiset kuin ministeriöiden (kuitenkin molemmat osapuolet raportoivat toiminnastaan itsenäisesti erillisissä vuosiraporteissa). Vuosiraportin viitekehys puolestaan määrittyy sen mukaan, minkä isäntäministeriön SI-raameihin sen toiminta sijoittuu vai onko sillä käytössään oma SI.<sup>144</sup> Edellä kuvattujen asioiden lisäksi julkisen hallinnon eri osien odotetaan myös raportoivan palvelutuotannon kannalta kriittisten voimavarojen (esim. kiinteistöomaisuus, informaatio ja ICT) hallinnasta ja niihin liittyvistä indikaattoreista (esim. hyödyntämisaste, kunto ja toiminnallisuus tarkoitukseensa nähden), mitkä vaikuttavat muun muassa ICR-luokitukseen<sup>145</sup>. Myös kruununentiteetit ovat velvollisia raportoimaan toiminnassaan Crown Entities Act:ssä asetettujen vaatimusten mukaisesti, jotka ovat yhteneväisiä ministeriöitä ja niiden alla toimivien organisaatioiden ohjaavien periaatteiden kanssa. Erityisesti SPE-dokumentissa asetetuista tulostavoitteista tulee raportoida erikseen omassa Statement of Performance -osiossa lukuun ottamatta valtiovarainministerin (*Minister of Finance*) myöntämiä raportointivapautuksia.<sup>146</sup>

144 Public Finance Act 1989; Public Service Act 2020; The Treasury (August 2020): Year End Reporting: Departmental Annual Reports and End-Of-Year Performance Information on Appropriations.

145 Cabinet Office circular: CO (19) 6: Investment Management and Asset Performance in the State Services; The Treasury (August 2017): Annual Report Guidance for Departments. Asset Performance Indicators.

146 Crown Entities Act 2004; The Treasury (August 2020): Preparing the Annual Report and End-Of-Year Performance Information on Appropriations. Guidance for Crown Entities.



Yleisesti toimintatietojen (*performance information*) raportoinnissa julkisen hallinnon organisaatioiden tulee noudattaa yleisesti hyväksyttyjä kirjanpitoikäytäntöjä, joihin sisältyy ulkoisen raportoinnin lautakunnan (*External Reporting Board = XRB*) vuonna 2017 julkaisema julkisten organisaatioiden (1. ja 2. tason investointi-intensiiviset) palvelutoimintaa (*service performance*) käsittelemä standardi. Standardi astuu voimaan vuonna 2022 ja sen sisältämät neljä pääperiaatetta on määritelty seuraavanlaisesti:

- Organisaation tulee esittää palveluita koskevat toimintatiedot, jotka ovat hyödyllisiä tilivelvollisuuden ja päätöksenteon kannalta, samassa raportissa kuin taloudelliset lausunnot samalta ajanjaksolta.
- Edellä kuvattujen tietojen esittäminen samassa raportissa mahdollistaa organisaatioiden arvioimisen.
- Raportoitavia toimintatietoja valittaessa tulee kiinnittää huomiota laadullisiin ominaisuuksiin (relevanttius – uskollinen representaatio – ymmärrettävyys – ajantasaisuus – vertailtavuus – varmennettavuus) ja rajoitteisiin (materiaalisuus – kustannushyöty – laadullisten ominaisuuksien välinen tasapaino).
- Laadullisten ominaisuuksien soveltaminen ja rajoitteiden tasapainottaminen johtaa käyttäjien kannalta soveltuvaan ja hyödylliseen palveluita koskevaan toimintatietoon.

Edellä kuvattujen periaatteiden lisäksi raportoivien julkisten organisaatioiden odotetaan taustoittavan toimintaansa riittävästi (toimintatarkoitus sekä pitkän aikavälin yleiset tavoitteet ja niihin liittyvät toimenpiteet) sekä selittävänsä raportointikauden toimintaansa suhteessa asetettuihin päämääriin. Lisäksi organisaatioiden tulee tuoda esille ne päätökset (myös muutokset), jotka ovat keskeisesti vaikuttaneet raportoitavien tietojen valintaan, ja päättää, asettuuko raportoinnin painopiste tuotoksiin vai vaikutuksiin/lopputulemiin.<sup>147</sup>

### 4.3 Arvioinnit

Uuden-Seelannin julkisen hallinnon toiminnanohjauksessa painopiste on asettunut erilaisiin *ex ante* -käytäntöihin ja niitä tukeviin työkaluihin, jotka korostavat muun muassa suunnitelmallisuuden, vaikutusten ennakkoarvioinnin ja skenaarioajattelun merkitystä päätöksenteossa. Näillä on ohjaavaa vaikutusta myös toiminnan (*ex post*) arviointikäytäntöihin, joka ilmenee erityisesti SI:den ja vuosiraporttien välillä. Kuitenkin suunnitteluun verrattuna arviointikäytännöt eivät ole yhtä järjestäytyneitä tai vakiintuneita, vaan niitä on

147 External Reporting Board (2017): Public Benefit Entity Financial Reporting Standard 48 Service Performance Reporting (PBE FRS 48); The Treasury (December 2020): Improving external performance reporting.

toteutetaan ad hoc -henkisesti. Vuonna 2010 julkaistussa raportissa koskien julkisen hallinnon politiikkaohjeistuksen tilaa (*policy advice*) todettiin arviointitiedon hyödyntämisen olevan rajallista ja laadun vaihtelevaa. Erityisiä haasteita aiheuttivat i) arviointien kohdistuminen yksittäisiin toimintaohjelmiin (*program*) ja satunnaisesti politiikkaohjelmiin (*policy*) (jotka kuuluivat yksittäisten ministereiden portfolioihin), ii) niiden rajoittuminen politiikkaohjelmien toimintoihin, joka johtui puutteellista välineistä arvioida nettovaikutuksia, ja iii) arviointien puutteista tukea eteenpäin katsovaa politiikkaohjeistusta (eli ne olivat lähtökohdiltaan menneisyyteen suuntautuneita).<sup>148</sup> Kuitenkin arvioinnin asema on hiljalleen vahvistunut julkisessa hallinnossa, jossa eri organisaatiot ovat kehittäneet tai ovat kehittämässä omia arviointikäytäntöjään ja luoneet niille yhteyksiä muihin raportointikäytäntöihin, jotta kuva toiminnasta täydentyisi entisestään. Myös valtiovarainministeriö kannustaa ministeriöitä, virastoja muita organisaatioita hyödyntämään erilaisia evaluointeja aktiviteettien ja ohjelmien laadun, vaikutusten ja tuottaman arvon arvioimiseksi, minkä takia se suosittelee arviointien sisällyttämistä osaksi uusia ohjelmia ja hankkeita jo suunnitteluvaiheessa.<sup>149</sup>

Julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaan kohdistuviin arvioiviin käytäntöihin lukeutuvat esimerkiksi tuloksellisuustarkastukset (*performance audit*), Performance Improvement Framework (PIF) -viitekehys ja Investor Confidence Rating (ICR) -arviot. Tuloksellisuustarkastukset perustuvat lainsäädäntöön ja niitä toteuttaa itsenäinen parlamentin agentteihin lukeutuva tilintarkastusvirasto (*The Controller and Auditor-General*). Tuloksellisuustarkastukset eivät arvioi politiikkaohjelmia (*policy*), vaan niiden fokuksessa on julkisen organisaation toiminnallinen suoriutuminen, ja tällöin tarkasteltavia asioita ovat esimerkiksi julkisen organisaation toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus, suoriutuminen lainsäädännöllisiin velvoitteisiin nähden ja taloudellisten resurssien käyttöön liittyvät puutteet. Laaditut tuloksellisuustarkastusraportit esitetään parlamentille ja niiden tarkoituksena on tuoda esille hyvät käytännöt, esiin nousseet puutteet ja niihin liittyvät kehittämis ehdotukset.<sup>150</sup>

PIF-viitekehys otettiin käyttöön vuonna 2009, minkä taustalla vaikutti aiemmassa kappaleessa kuvattu BBC-ohjelma. Se on julkisten palveluiden komission hallinnoima arviointityökalu, jolla arvioidaan organisaation tarkoituksenmukaisuutta (*fit for purpose*) nykypäivään ja tulevaisuuteen nähden, ja sen johtokysymyksenä on ”Minkälaista panostusta

148 The Treasury (2010): Improving the Quality and Value of Policy Advice; Politiikkaneuvoston tukemista varten valtioneuvoston kanslia ylläpitää erityistä The Policy Project -ohjelmaa, joka mm. tukee erilaisten työkalujen kehittämistä ja hyvien käytäntöjen levittämistä. The Policy Project. <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project>

149 The Treasury (December 2020): Improving external performance reporting.

150 Performance audits. <https://oag.parliament.nz/about-us/our-work/about-auditing/performance-audits>

Uusi-Seelanti odottaa kyseiseltä organisaatiolta keskipitkällä aikavälillä?”. Tähän kysymykseen vastaamisen tarkoituksena on tunnistaa ne kriittiset puutteet ja mahdollisuudet, jotka ovat vallitsevan ja toivottavan asiantilan välissä koskien organisaation suoriutumista ja kyvykkyyttä. Tämän pohjalta syntynyttä strategista narratiivia kutsutaan neljän vuoden erinomaisuushorisontiksi (*Four-Years Excellence Horizon*). PIF-viitekehysten funktiona on myös auttaa johtavia virkamiehiä edistämään parannuksia organisaatioiden ja organisaatioiden välisessä toiminnassa, vakuuttaa ministeriöt, sidosryhmät ja kansalaiset järjestelmän toiminnasta ja kehittämisestä sekä luoda keskusvirastoilla organisaatiot ja koko järjestelmän kattava tilannekuva parannustarpeiden priorisointia ja edistämistä varten.<sup>151</sup>

PIF-viitekehys perustuu kahden lähestymistavan yhdistelmään: ensinnäkin se on tuotoksiin perustuva raportointiväline arviointiin perustuvine liikennevaloluokitteluineen ja toiseksi se on strategisempi ja keskustelelevampi tapa yhteisesti sovittujen muutostarpeiden ja -tapojen löytämiseksi. Ennen varsinaista ulkopuolista arviointia organisaation edellytetään suorittavan PIF-itsearviointi, joka voidaan myös suorittaa sellaisenaan esimerkiksi strategisten suunnitelmien päivittämisen tukemiseksi. Ulkopuolisen PIF-arvioinnin toteuttaa organisaation ulkopuolinen paneeli, johon kuuluvat ulkopuolisen auditoijan lisäksi kaksi kilpailutuksen kautta valittua itsenäistä johtoarvioitsijaa. Paneeli keskittyy arvioimaan organisaation suoriutumista hallituksen asettamien prioriteettien saavuttamiseen ja ydintehtäviinsä (esim. lainsäädännöllisten) nähden sekä organisatorisesta hallinnoinnista. Arviointiprosessin tuloksena syntyy loppuraportti (neljän vuoden erinomaisuushorisontti), jossa esitettyihin suosituksiin organisaatio laatii vastauksensa. Tarvittaessa voidaan toteuttaa myös 12–18 kuukauden päästä seuranta-arviointi toiminnan kehittämisen edistymisen seurantaa varten. Vuonna 2017 PIF-viitekehysten toimivuudesta suoritettiin ulkopuolinen arviointi, jonka mukaan PIF on toimiva ja uskottava organisaatioiden toimintaa parantava työkalu joka osaltaan edistää strategista ajattelua. Sen onnistumista ovat edesauttaneet jatkuva poliittinen tuki ja kehittäminen. Jatkuvan uudistamisen (ml. PIF-arvioitsijoiden ammattitaidon kehittäminen) ohella arvioinnissa suositeltiin kiinnittämään huomiota, kuinka PIF asemoituu muiden arviointikäytäntöjen ekosysteemiin, ja tuomaan selkeämmin esille PIF-prosessin hyödyt organisaatioille esimerkiksi menestystarinoiden avulla.<sup>152</sup>

151 Kawa, Deborah Te & Guesrin, Kevin (2012): Provoking Debate and Learning Lessons: it is early days, but what does the Performance Improvement Framework challenge us to think about? Policy Quarterly – Volume 8, Issue 4 – November 2012; Performance Improvement Framework. <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/performance-improvement-framework/>

152 State Services Commission (2015): Performance Improvement Framework. Core Guide 1: What is the Performance Improvement Framework?; State Services Commission (2015): Performance Improvement Framework. Core Guide 2: Undertaking a Performance Improvement Framework (PIF) Self-review; School of Government: Victoria University of Wellington (2017): Independent Review of the Performance Improvement Framework.

Vuonna 2015 käyttöön otettu The Investor Confidence Rating (ICR) -arviointi on valtiovarainministeriön kolmen vuoden välein vetämä prosessi, joka kohdistuu investointi-intensivisiksi määriteltymiin organisaatioihin. Sen tarkoituksena on selvittää, kuinka organisaatiot selviytyvät resurssiensa ja voimavarojensa hallinnasta. ICR-prosessissa arvioidaan yhdeksää indikaattoriosaa-alueita, jotka ovat 1) voimavarojen hallinnointimaturiteetti 2) NZ3PM-maturiteetti<sup>153</sup> 3) pitkän aikavälin investointisuunnitelmien laatu<sup>154</sup> 4) hankintaosaaminen 5) organisatorisen muutoksenhallinnan maturiteetti 6) ohjelmien ja projektien tuottamien hyötyjen realisoiminen odotuksiin nähden 7) projektien ja ohjelmien toteuttaminen suunnitelmiin nähden (aikataulu, laajuus ja kustannukset) 8) organisaation voimavarojen toimivuus (hyödynnettävyys, kunto ja toimivuus) ja 9) systeemitason linjausten mukainen toiminta. Jokaiselle indikaattoriosaa-alueelle on annettu prosentuaalinen painoarvo ICR-luokituksen määrittelyssä ja ne muodostavat kaksi luokkaa: i) ennakkoindikaattorit (*lead indicators*) kertovat organisaation tulevaisuuteen suuntautuvista toimintavalmiuksista ja niihin kuuluvien indikaattoreiden (1-5) yhteenlaskettu painoarvo on 55 prosenttia ii) viiveindikaattorit (*lag indicators*) puolestaan kertovat organisaatioiden menneisyyteen perustuvasta suoriutumisesta ja niihin kuuluvien indikaattoreiden (6-9) painoarvo on 45 prosenttia. Indikaattoritietojen perusteella organisaatio saa luokituksen asteikolla A-E, jossa A merkitsee erinomaista suoriutumista, C status quo:ta ja E merkittävää tukemisen ja ohjauksen tarvetta. Valtiovarainministeriön virkamiehet yhteistyössä arvioitavien organisaatioiden edustajien ja joidenkin indikaattoriosaa-alueiden kohdalla ulkopuolisten asiantuntijoiden kanssa laativat ICR-raportin ministereille. Lopulta hallitus päättää yhdessä organisaation ICR-luokituksesta ja siihen liittyvistä seuraamuksista, mikä viestii hallituksen ja ministerin luottamuksen tasosta koskien organisaation kykyä saavuttaa sille osoitetuihin investointeihin liittyvät tavoitteet. Hyvästä ICR-luokituksesta organisaation autonomisuus ja taloudelliset valtuudet vahvistuvat monitoroinnin ja raportointivaatimusten keventyessä; heikko ICR-luokitus puolestaan johtaa valtuuksien vähentymiseen ja korporatiivisten vaatimusten lisääntymiseen. ICR-syklin puolivälissä suoritetaan kevyt välitarkistus (*Outlook Discussion*), jonka tarkoituksena on tarkastella organisaation edistymistä ICR:n indikaattoriosaa-alueilla.<sup>155</sup> Kuitenkin tällä hetkellä ICR-arviointiprosessin uudistaminen on meneillään ja vuonna 2021 käynnistyy yksityiskohtainen uudelleensuunnitteluvaihe<sup>156</sup>.

153 Organisaation kyky ja kypsyy toteuttaa projekteja, ohjelmia ja portfolioita.

154 Tämä on poistettu ICR-indikaattoreiden joukosta.

155 Investor Confidence Rating (ICR). <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/investment-management/review-investment-reviews/investor-confidence-rating-icr>

156 The Treasury (December 2020): Cabinet's general expectations for strategic planning.

## 5 Tulosohejaus Alankomaissa

Alankomaiden hallintoa leimaa vahva konsensuskehakuisuus ja tämä näkyy myös maan tulosohejauskäytännöissä. Poiketen Westminster-mallin järjestelmästä julkisen hallinnon vastuu on jaettu niille organisaatiotasolle, joilla on parhaat edellytykset päätöksen vaikutusten seuraamiseen. Jokainen yksittäinen ministeri on vastuussa omasta kentästään ja budjetistaan. Keskushallinnon rahoitusjärjestelmä on laajasti hajautettu: esimerkiksi rivi-ministerit ovat vastuussa omasta budjettiosuudestaan ja perustelevat budjettinsa parlamentille. Poliittikasunnittelussa korostuu tulosohejaus, josta jokaiselle ministeriölle toimitetaan kirjalliset ohjeet.

### 5.1 Tulosohejauksen tausta

1980-luvun toisella puoliskolla New Public Management (NPM) -kehitys johti keskushallinnon vallan ja päätöksentekoprosessien hajauttamiseen. Ideana oli pienentää keskushallinnon kokoa ja siirtää tehtäviä niin yksityiselle sektorille kuin aluehallinnolle. Alankomailla on yhdenmukaiset paikallis- ja lääninhallitukset. Alueellinen taso ei ole kansallisen hallinnon uloke, vaan sillä on omat vastuunsa ja politiikkansa. Alankomaita onkin luonnehdittu hajautetuksi yhtenäisvaltioksi johtuen alueiden vahvasta itsehallinnollisesta asemasta. Lähes 90 prosenttia paikallishallinnon tuloista on riippuvaista valtionhallinnosta, mutta kaikessa muussa kunnilla on huomattava autonomia. Julkinen hallinto koostuu kolmesta tasosta: keskushallinnosta, maakunnista ja kunnista, joiden tehtävä on toteuttaa yhdessä hallituksen politiikkaa. Kunnilla ja maakunnilla on valta omiin politiikka-aloitteisiin sekä omiin säädöksiin. Tämä tarkoittaa, että niillä on myös vahva toimeenpanovalta.<sup>157</sup>

Alankomaiden julkisten palveluiden organisaatiomallit ovat äärimmäisen fragmentoituneet.<sup>158</sup> Tämä johtuu alueellisten hallintojen vahvasta asemasta sekä siitä, että monet julkiset palvelut, kuten koulutus ja terveydenhuolto, sijoittuvat ns. "puolijulkiselle

157 National Academy for Finance and Economics (2013): Public Finance in the Netherlands. Kappaleessa Constituent elements of the annual budget (s. 23-34). <https://rijksacademie.nl/uploads/files/page/public-finance-in-the-netherlands.pdf>

158 Ministry of the Interior and Kingdom Relations: The Dutch Public Service 2016. <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service>

sektorille” eli julkisten ja yksityisten palveluiden väliin. Kansainvälisissä vertailuissa Alankomaissa korostuu kansalaisten tyytyväisyys julkisiin palveluihin.<sup>159</sup>

## Hallinto

Alankomaiden julkinen hallinto koostuu kolmesta tasosta, joihin kuuluu yksitoista ministeriötä, kaksitoista provinssihallintoa ja 393 kunnallishallintoa. Alankomaiden hallintomalli on eräänlainen keskitetyn ranskalaisen hallintomallin ja federalistisen belgialaisen ja saksalaisen mallin välimalli. Alankomaat nostetaan kansainvälisissä arvosteluissa esimerkiksi maasta, jossa hallintoa on supistettu, toimintaa tehostettu ja palvelujen laatua parannettu.

Suomesta poiketen, Alankomaissa pääministerin kanslialla on poikkeuksellisesti vastuu vain viestinnästä ja koordinoinnista mutta ei hallituksen ohjelmavalmistelusta ja politiikka-analyyseista.<sup>160</sup> Se ei vastaa myöskään hallituksen politiikan seurannasta. Jokainen ministeri on vastuussa oman ministeriönsä budjetin laatimisesta ja toimeenpanosta. Budjetti kattaa ministeriön menot, mukaan lukien valtionvelasta maksettavat korot.

Ministerit muodostavat yhdessä ministerineuvoston, joka kokoontuu viikoittain. Lisäksi kuningas ja ministerit voivat käydä erillisiä poliittisia neuvotteluja. Neuvostoon kuuluu kahdenlaisia ministereitä: niitä, joilla on oma salkkunsaa ja julkisen palvelun organisaationsa, sekä niitä, joille on annettu yksittäinen vastuualue, kuten asuminen. Molemmilla on oma lukunsa hallituksen budjetissa. Ministerineuvosto on tärkein foorumi hallinnon politiikan luomisessa. Suurin osa hallituksen politiikasta muotoillaan viralliseksi lainsäädännöksi. Tärkeä osa lainsäädäntöprosessia on neuvoa-antavan toimijan pakollinen kuuleminen. Useimpien ministeriöiden alaisuudessa toimii ainakin yksi virasto ja yhteensä virastoja on kolmekymmentä. Virastot ovat toiminnassaan itsenäisempiä kuin muut ministeriön toimijat mutta ne kuitenkin toimivat ministerin vastuulla. Virastot voivat olla Suomen mallin tapaan joko itsenäisiä tilivirastoja tai kuulua osaksi ministeriön organisaatorakennetta.

Alankomaissa on tunnistettavissa kaksi hajautetun hallintoelimen tyyppiä<sup>161</sup>:

- Itsenäiset hallintoviranomaiset (*Zelfstandig bestuursorgaan* = ZBO)
- Ministeriöiden alaiset virastot (*Baten-lastendienst tai Agentschap*)

159 OECD (2019): Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019. <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>

160 OECD(2019): Government at Glance 2019: Roles and responsibilities of the centres of government. <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

161 Verzelfstandigingen. [https://www.rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen?language\\_content\\_entity=nl](https://www.rijksfinancien.nl/verzelfstandigingen?language_content_entity=nl)

Itsenäiset hallintoviranomaiset saavat erillisen budjetin hajautettujen julkisten tehtävien suorittamiseksi. Julkisoikeudelliset ZBO:t perustetaan parlamentin toimesta lailla, kun taas yksityisoikeudelliset ZBO:t luodaan toissijaisella lainsäädännöllä. Ne kehitettiin pääasiassa siksi, että autonomiansa ansiosta ne voivat nopeasti ja sujuvasti tehdä päätöksiä pienemmän mittakaavan asiasta ilman poliittista puuttumista, toisin kuin ministeriöiden alaiset virastot (esim. ajokokeiden toteuttaminen). Yksi peruste ZBO:n perustamiselle on se, että jokin alue vaatii erityisosaamiseen perustuvaa riippumatonta arviointia. ZBO:t suorittavat hallituksen tehtäviä. ZBO:illa on erityinen asema valtakunnallisen hallinnon tasolla: Ensinnäkin ZBO:t käyttävät yleensä julkista valtaa. Tämä tarkoittaa, että ZBO:lla on hallinnollinen vapaus kieltää, määrätä tai tilata asioita. Toiseksi ne ovat itsenäisiä eivätkä hierarkkisesti ministerin alaisia. Vaikka ZBO:t ovat itsenäisiä, ministerillä on niihin jotain vaikutusvaltaa. Ministeri on vastuussa ZBO:sta edustajainhuoneelle ja senaatille, ja hänellä on valtuudet nimittää ja erottaa ZBO:iden johtajat sekä määrittää heidän palkat.

## 5.2 Tulosohjauksen elementit

### Tulosbudjetointi

Alankomaiden budjettiprosessi koostuu menoarvioista, evaluaatioista ja seurannasta. Budjetin laatimisprosessi toteutuu Alankomaissa kahdessa erillisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa uusi hallitus määrittelee yleisen budjettipolitiikan suuntaviivat toimikautensa ajaksi. Millään puolueella ei ole määränemistää Alankomaiden parlamentissa, joten kahden tai useamman puolueen välillä solmitaan koalitionsopimus. Budjettipolitiikka on koalitionsopimusten keskeinen painopiste, ja neljälle vuodelle sovitaan vahvat budjettipoliittiset tavoitteet. Vaikka näillä sopimuksilla ei ole oikeudellista asemaa, ne ovat poliittisesti sitovia sitoumuksia ja asettavat menokaton neljälle tulevalle vuodelle. Alankomaiden valtiovarainministeriön rooli on suhteellisen heikko verrattuna muihin maihin, erityisesti Westminster-parlamenttimalleihin. Jokainen ministeri on ikään kuin oman ministeriönsä valtiovarainministeri eikä valtiovarainministerillä yleensä ole käytössään valtaa pakottaa muita ministeriöitä toimiin. Tätä rakennetta vahvistaa vahva keskipitkän aikavälin menokehys (MTEF), jota tukevat koalition poliittiset sitoumukset.<sup>162</sup>

162 OECD (2019): Budgeting Governance in Practice: The Netherlands. <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>

Hallitus noudattaa suhdanteisiin perustuvaa finanssipolitiikkaa Alankomaiden lainsäädäntöön sisältyvien eurooppalaisten budjettisopimusten rajoissa.<sup>163</sup> Alankomaiden kansalliseen budjettikehykseen sisältyy monivuotinen menokatto, joka asetetaan vähintään hallituskauden keston ajaksi<sup>164</sup>. Budjetointijärjestelmä on suunniteltu tukemaan hallitusta sen keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamisessa. Tämän nähdään edesauttavan poliittisten prioriteettien mukaisten toimien toimeenpanoa. Tulosbudjetoinnin mekanismeja on kehitetty vuosien ajan malliksi, joka sisältää monipuolisesti erilaisia indikaattoreita ja jatkuvan palauteyhteyden politiikan valmistelijoille. Parlamentti ei ole kovin aktiivinen toimija vuotuisessa budjettiprosessissa eikä parlamentin äänestys budjetista automaattisesti mitata sen luottamusta hallitukseen. Vaikka parlamentti tekee muutoksia hallituksen talousarvioesitykseen vuosittain, nämä ovat yleensä vähäisiä. Muutokset tehdäänkin ensisijaisesti hallituspuolueiden koalitisopimusten kautta.

Budjetin hyväksymisen prosessia tukevat erilliset riippumattomat laitokset, kuten Alankomaiden taloustutkimuksen instituutti (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* = CPB), tilastokeskus (*Statistics Netherlands*) ja tilintarkastusistuin (*Netherlands Court of Audit*). Nämä takaavat prosessien läpinäkyvyyden, lukujen paikkansapitävyyden sekä budjettiarviointien säännöllisyyden. Näiden tukevien toimijoiden rooli on vakiintunut ja arvostettu Alankomaiden poliittisessa järjestelmässä, ja niitä pidetään esimerkillisinä vertailuissa muihin OECD-maihin. Court of Auditin rooli on ensisijainen tulosbudjetoinnissa. Sen tehtävänä on tarkastaa ja parantaa valtiollisten elinten toiminnan säännöllisyyttä, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Court of Audit keskittyy toiminnassaan perinteisiin taloudellisten linjausten noudattamisen tarkastuksiin sekä kustannustehokkuuden tarkastuksiin. Nämä tuloksellisuustarkastukset vastaavat kysymyksiin hallituksen rahankäytön kohteiden tarkoituksenmukaisuudesta sekä siihen, olisiko käytäntöjä mahdollista tehostaa niin, että samat tulokset saavutettaisiin pienemmin panostuksin.

Alankomaiden budjetit yhdistävät menojen ja tulosten suunnittelun. Vuodesta 2006 lähtien tulosraportointi on toteutettu mukautuvassa tai selittävässä muodossa (*comply or explain basis*). Asiasta päätettiin sen jälkeen, kun yleisesti todettiin että indikaattoreita ei ollut määritettävissä kaikilla hallituksen toiminta-aloilla. Vuonna 2010 noin 50 prosenttia budjettikohdista sisälsi tulosindikaattorin ja noin 80 prosenttia lopputulemia mittaavan indikaattorin (output- ja -outcome-indikaattorit). Haittapuolena tulosraportoinnin todettiin

163 Hauke Vierke and Maarten Masselink (2017) The Dutch Budgetary Framework and the European Fiscal Rules. European Economy Economic Brief 027 / May 2017. [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/dutch-budgetary-framework-and-european-fiscal-rules\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/dutch-budgetary-framework-and-european-fiscal-rules_en)

164 OECD (2015): The State of Public Finances 2015 Strategies for Budgetary Consolidation and Reform in OECD Countries. [https://www-oecd-ilibrary-org.libproxy.helsinki.fi/governance/the-state-of-public-finances-2015\\_9789264244290-en](https://www-oecd-ilibrary-org.libproxy.helsinki.fi/governance/the-state-of-public-finances-2015_9789264244290-en)



aiheuttavan huomattavan hallinnollisen taakan ministeriöille. Vuonna 2011 Accountable Budgeting (*Verantwoord Begroten*) -uudistuksen yhteydessä omaksuttiin uusia säännöksiä tulospohjaisen budjetointijärjestelmän merkittävimpien ongelmien ratkaisemiseksi. Muutokset tähtäsivät arvioinnin (*policy evaluation*) prosessien yksinkertaistamiseen ja sujuvoittamiseen. Uudistus toteutettiin tiiviissä yhteistyössä Court of Auditin kanssa ja sen oli tarkoitus johtaa lyhyempiin, faktuaalisempiin talousarvioidokumentteihin.

Court of Audit on hallituksesta ja parlamentista riippumaton elin, jonka asema on määritelty perustuslaissa. Sen toimivalta on määritelty Government Accounts Act:ssa. Joka vuosi Court of Audit arvioi kunkin ministeriön toimintaa ja analysoi julkisten varojen keruuta ja kohdentamista. Se tutkii lisäksi hallituksen politiikan tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä seuraa julkisia varoja saavia organisaatioita. Parlamentti voi ainoastaan pyytää Court of Auditia suorittamaan jonkin arvioinnin. Yleensä Court of Audit suostuu parlamentin pyyntöön. Päällekkäisyyksien välttämiseksi Court of Audit seuraa ja hyödyntää mahdollisimman paljon Alankomaiden keskustilintarkastuspalvelun (*Central Audit Service*) työtä ja tarkistaa säännöllisesti omaa toimintaansa. Alankomaiden tarkastus- ja arviointikoneistojärjestelmä toimii hyvin: arvioinneissa keskushallinnon rahankäyttö saa lähes poikkeuksetta täydet pisteet.<sup>165</sup> Court of Auditin missio on parantaa Alankomaiden keskushallinnon institutioiden suorituskykyä ja toimintaa. Central Audit Service puolestaan suorittaa tarkastuksia ministeriöiden puolesta. Vuodesta 2012 alkaen se on ollut osa valtiovarainministeriötä toimien pääasiassa keskushallinnon jaettuna palveluorganisaationa. Aikaisemmin jokaisella ministerillä oli oma sisäisen tarkastuksen osasto.

Alankomaiden edustajainhuoneen vaalit käydään neljän vuoden välein. Vuosi ennen vaaleja valtiovarainministeri pyytää talouspoliittista neuvontaa finanssipolitiikan neuvontaryhmältä (*Advisory Group on Fiscal Policy* / *Studiegroep Begrotingsruimte*). Se toimii välittäjänä, joka pienentää kuilua hallituksen ja ulkoisten asiantuntijoiden välillä (esim. CPB ja Alankomaiden keskuspankki). Neuvontaryhmä koostuu kuudesta avainministeristä sekä CPB:n ja keskuspankin edustajista ja se Group toimii täysin politiikasta irrallaan. Valtiovarainministerin tehtävänä on toimia neuvontaryhmän raporttien esittelijänä parlamentille.<sup>166</sup> Alankomaiden poliittisella kentällä yleinen käytäntö on, että puolueet ja hallitus pyytävät CPB:tä analysoimaan taloudellisten vaalilupausten mahdollisia vaikutuksia sekä hallituksen talouspolitiikkaa. CPB:llä on suuri vaikutus hallituksen talousstrategiaan. Esimerkiksi suurien investointien yhteydessä turvaudutaan CPB:n kustannus-hyötyanalyysiin. CPB tuottaa aina uudelle hallitukselle neljän vuoden ennustuksen taloudellisista

165 National Academy for Finance and Economics (2013): Public Finance in the Netherlands. Kapaleessa Auditing, reporting and rendering account (s. 41-45). <https://rijksacademie.nl/uploads/files/page/public-finance-in-the-netherlands.pdf>

166 Bos, Fritz (2008): The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of the Central Planning Bureau. OECD Journal on Budgeting. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-dutch-fiscal-framework\\_budget-v8-art1-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-dutch-fiscal-framework_budget-v8-art1-en)

näkymistä. CPB laskee olemassaolevien suuntalinjojen pohjalta vaadittavan budjetin laajuuden tuleville vuosille, mikä luo perustan hallitusohjelmalle. CPB:n roolia Alankomaiden talouspolitiikassa ei voi vähätellä, koska analysoimalla hallituksen toimintaa se luo kehikon näyttöön perustuvien käytäntöjen kehittämiseksi (*evidence-based policy-making*).

Perustuslain mukaan valtiovarainministeriön on esitettävä hallituksen uusi talousarvioesitys syyskuussa eduskunnalle budjettipäivänä (*Budget Day*). Edustajainhuone ja senaatti keskustelevat ja päättävät vuosittain julkisista menoista ja valtion tuloista. Parlamentin oikeus hyväksyä talousarvio on kirjattu Alankomaiden perustuslakiin. Sen lisäksi toukokuussa on erillinen tilivelvollisuuspäivä, jolloin edeltävän vuoden budjetin implementointia arvioidaan. Tässä arviointiprosessissa tärkeä rooli on valtiovarainministeriön Central Audit Servicellä sekä itsenäisellä Court of Auditilla. Court of Audit raportoi työstään parlamentille kerran vuodessa toukokuussa tilivelvollisuuspäivänä ja sen antamaa lausuntoa parlamentti voi perusteena vastuuvapauden myöntämiselle hallitukselle.<sup>167</sup>

## Spending Reviews (menokatsaukset)

Menokatsaukset käytäntöjen kohdalla Alankomaissa noudatetaan kohdennettuja vuosikatsauksia. Kohdennettu menokatsaus tarkastelee tiettyä ennalta määritettyä luetteloa tarkasteltavista asioista.<sup>168</sup> Joka vuosi valtiovarainministeriön aloitteella Alankomaissa tuotetaan menokatsauksia. Poiketen muista katsauksista niiden tavoite on ideoida vaihtoehtoisia käytäntöjä olemassa olevien tilalle. Vaihtoehtoja esitellään nimenomaan kustannussäästöjen takia. Menokatsaukset ovat itsenäisiä, politiikasta riippumattomia katsauksia. Hallitus antaa suoritettavaksi vuosittain menokatsauksia useilla politiikan aloilla, jotka ministeriöiden väliset työryhmät suorittavat. Vuosittaiset menokatsaukset sisältävät aina seuraavat elementit.<sup>169</sup>

- Tarkoitus - kehittää vaihtoehtoja nykyiselle hallituksen politiikalle.
- Menetelmät - hyödynnetään sekä ministeriöiden että ulkopuolisten toimijoiden dataa ja kokemusta.
- Riippumattomuus - riippumaton puheenjohtaja, joka ei ole vastuussa tarkasteltavasta toimintalohkosta ja johon ei voida vaikuttaa poliittisesti.

167 The House of Representatives (2013): The House of Representatives at work. House of Representatives of the Netherlands (Tweede Kamer der Staten-Generaal). [https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/house\\_of\\_representatives\\_at\\_work\\_april2013.pdf](https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/house_of_representatives_at_work_april2013.pdf)

168 OECD (2017): Government at glance 2017: Spending Review. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/spending-review\\_gov\\_glance-2017-42-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017/spending-review_gov_glance-2017-42-en)

169 National Academy for Finance and Economics (2013): Public Finance in the Netherlands. Kappaleessa Fiscal policy in the Netherlands (s. 15-22). <https://rijksacademie.nl/uploads/files/page/public-finance-in-the-netherlands.pdf>

Valtiovarainministeri vastaa menokatsausten ohjauksesta tavalla, joka on yhdenmukainen valtiovarainministeriön asettamien ja hallituksen hyväksymien tehtävien ja prosessien kanssa. Menokatsaukset ovat tehokkaita Alankomaissa osittain siksi, koska ne täydentävät institutionaalisia vahvuuksia ja heikkouksia muilla budjetointijärjestelmän osa-alueilla. Maalla on pitkät perinteet julkisten menojen tarkastelussa ja arvioinnissa. Vuosina 2008–2016 Alankomaiden hallitus suoritti julkisia menoja koskevia katsauksia vuosittain: yhden kattavan katsauksen ja kahdeksan kohdennettua menotarkastusta, joissa tarkastelu on rajattu yhteen politiikkaohjelmaan tai ministeriöön, jonka osuus julkisista menoista on enintään viisi prosenttia.<sup>170</sup> Alankomaissa menokatsausten aikana ennalta määritellyt ministeriöiden menokatot hajauttavat kilpailua resursseista ja mahdollistavat paremmin yhteistyön varoja käyttävän ministeriön ja hallinnoivan valtiovarainministeriön välillä. Lisäksi hajauttaminen mahdollistaa taloudellisten valmiuksien kehittämisen ministeriöissä, mikä luo ministeriöihin näennäisen sisäisen ”valtiovarainministeriön”.

## Tuloslähtöinen johtamismalli

Virastot toimivat tuloslähtöisen johtamismallin (*result-oriented management model*) mukaisesti, jossa keskeistä on jako asiakkaan, toimeksisaajan ja omistajan rooleihin.<sup>171</sup> Keskushallinnon poliittiset pääosastot tai ulkopuoliset kolmannet osapuolet toimivat asiakaina. Virastot ovat toimeksisaajia ja viraston vastuuministeriön pääsihteeri toimii yleensä omistajan roolissa. Näihin rooleihin kuuluvat vastuut määrittämään viraston säännöksissä. Nämä kolme osapuolta laativat etukäteen sopimuksen koskien suorituskkyä, laatua ja riskejä. Omistajan tehtävänä on valvoa viraston toimintaa ja varmistaa, että hallintomalli toimii tarkoituksenmukaisesti. Osapuolten vastuut ovat seuraavat:

### Omistajan vastuut:

- Hallinnon järjestäminen niin, että se mahdollistaa virastoa koskevien säädösten toteutumisen.
- Viraston pitkäikäisen toiminnan varmistaminen.
- Talousarvion ja vuosisuunnitelman arviointi ja hyväksyminen.

### Asiakkaan vastuut:

- Tehtävien muotoilu ja niiden avulla tavoiteltujen tulosten mahdollisimman tarkka kuvailu.
- Tulosindikaattorien asettaminen ja toimeksisaajan konsultointi siten, että asiakas voi valvoa tehtävien toteutumista.

170 OECD (2017): Government at a Glance 2017: Country Fact Sheet (Netherlands). <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-netherlands.pdf>

171 Regeling agentschappen. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01>

Toimeksisaajan vastuut:

- Sisäisen organisaation kestävyys
- Toimeksisaajan, asiakkaan ja omistajan välillä solmitun sopimuksen noudattaminen tehokkaasti ja laadukkaasti.
- Taloudellinen vastuu virastosta.

Tuloslähtöisen johtamismallin uskotaan tehostavan kansallisen hallituksen tuloksellisuutta ja edesauttavan virastoja suoriutumaan tehtävistään laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Virastot ovat osa keskushallintoa, mutta niiden toimintatehokkuuden parantamiseksi niillä on erilainen hallinto- ja rahoitusrakenne. Toisin kuin itsenäiset hallintoviranomaiset, ne ovat oman riviministerinsä alaisia. Siinä missä itsenäiset hallintoviranomaiset voivat yleensä päättää omasta talousarviostaan, ministeriöiden alaisten virastojen budjetti on osa parlamentin hyväksymää tietyn ministeriön budjettia. Virastot perustetaan toisijaisella lainsäädännöllä hallituksen hyväksynnällä ja parlamentin suostumuksella. Tällaiset virastot luotiin NPM:n vanavedessä 1990-luvulla.

Ministeriöiden alaiset virastot perustettiin seuraavien ideoiden pohjalte:

- Tulosperusteinen hallintorakenne.
- Integroidun kustannuslaskentamallin soveltaminen, perustuen homogeenisiin mitattavissa oleviin tuotteisiin ja palveluihin.
- Suoriteperusteisen kirjanpidon soveltaminen, antaen virastoille luottolimitin ja mahdollisuuden omaan pääoman käyttöön. Lisäksi malliin sisältyy lisääntynyt autonomia virastojen operatiivisessa johtamisessa.

1990-luvulla Government Account Act:iä muutettiin niin, että Court of Auditille annettiin vahvempi rooli politiikkaohjelmien tehokkuuden varmistamisessa. Government Accounts Act:in myötä valtiovarainministerillä on erityinen asema budjettiprosessissa, sillä hänellä on ensisijainen vastuu hallituksen yleisestä budjettipolitiikasta. Court of Audit<sup>172</sup> määrittää perustuslaissa riippumattomaksi hallituksesta ja parlamentista. Sen toimivallasta säädetään Government Accounts Act:ssa. Court of Auditilla on laillinen mandaatti suorittaa tulostarkastuksia (*value for money*) julkisen hallinnon tehokkuudesta. Tulokset raportoidaan parlamentille säännöllisesti hallitusten hallinnon ja toiminnan tehokkuudesta.

Vuoden 2011 Accountable Budgeting -uudistus pyrki lisäämään tietoisuutta tulosten taustalla vaikuttaneista toimijoista tulosbudjetoinnin tehostamiseksi. Se pyrki lisäämään sekä valtiovarainministeriön valmiuksia sisäisessä arvioinnissa että parlamentin valmiuksia

---

172 Fact sheet: The Netherlands Court of Audit. <https://english.rekenkamer.nl/publications/publications/2020/03/24/fact-sheet-the-netherlands-court-of-audit>

valtion menojen valvomisessa. Lisäksi tulosindikaattoreille luotiin tiukemmat ehdot, joiden mukaan niiden tuli olla tarkoituksenmukaisempia hallituksen vastuun kannalta.

### 5.3 Arvioinnit

Suomessa arviointikäytäntöjen tarkastaminen ja päivittäminen ei ole minkään julkisen organisaation vastuulla. Arvioinnin suuntaviivoista päättää Suomessa pääministerin kanslia mutta Alankomaissa molemmat vastuualueet kuuluvat valtiovarainministeriölle. Valtionalaiset riippumattomat elimet nähdään Alankomaissa tärkeäksi työkaluksi rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden varmistamiseksi sekä ulkoisten poliittisten ja henkilökohtaisten intressien vaikutuksen minimoiseksi. Tärkeitä Alankomaiden hallitusta neuvovia ja arvioivia elimiä ovat muun muassa:

- **Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB):** Alankomaiden talouspoliittisen analyysin toimisto.
- **Statistics Netherlands (CBS):** Alankomaiden tilastokeskus. Vastuussa valtion menojen ja tulojen riippumattomasta laskemisesta.
- **De Nederlandsche Bank NV (NVB): Alankomaiden keskuspankki**
- **Environmental Assessment Agency (PBL):** Alankomaiden ympäristöarviointien virasto suorittaa strategisia politiikka-analyysseja ympäristön, luonnon ja aluesuunnittelun aloilla.
- **Netherlands Institute for Social Research (SCP):** Yhteiskunnallinen tutkimuslaitos, on valtion virasto, joka tutkii kaikkien hallituksen politiikan yhteiskunnallisia ja sosiaalisia näkökohtia.
- **Advisory Council on Government Policy (WRR):** WRR:n tehtävänä on neuvoa Alankomaiden hallitusta ja parlamenttia strategisissa kysymyksissä, joilla on todennäköisesti merkittäviä poliittisia ja yhteiskunnallisia seurauksia.
- **The Council of Public Health & Society (RVS):** Riippumaton, neuvoa-antava elin jonka tehtävänä on neuvonanto hallitukselle ja parlamentille.
- **Social and Economic Council (SER):** SER neuvoa Alankomaiden hallitusta ja parlamenttia sosiaali- ja talouspolitiikassa.
- **Netherlands Court of Audit:** itsenäinen tilintarkastusinstanssi joka auditoi hallituksen resurssienkäyttöä tehokkuuden ja legitimiisyyden näkökulmasta

Alankomaiden arviointikäytäntöjen keskiössä on Central Planbureau (CPB) eli Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.<sup>173</sup> CPB perustettiin jo vuonna 1945 tehtävänäään tuottaa tutkimustietoa valtion talouspolitiikan tueksi.<sup>174</sup> CPB tuottaa vuosittain neljä talouslaskelmaa sekä Alankomaiden että globaalista näkökulmasta. Tärkeimmät näistä ovat ennusteet koskien nykyisiä politiikkaohjelmia (*Central Economic Plan* = CEP) ja makrotaloudellista näkymää (*Macro Economic Outlook* = MEV). CPB:n näkemykset muodostavat pohjan valtion budjetille.

1990-luvun lopussa Court of Auditin ja Public Expenditure Committeeen työn pohjalta käynnistettiin ohjelmapohjaisen budjetoinnin hanke ”From Policy Budgets to Policy Accountability” (VBTB). VBTB-operaation aikana keskushallinnon budjetin rakenne kävi läpi mittavan muutoksen kohti tulosperusteisuutta. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että vuodesta 2000 alkaen ministeriöiden budjettien tuli perustua seuraaville kysymyksille: Mitä haluamme saavuttaa? Miten aiomme saavuttaa tavoitteemme? Miten paljon käytämme tavoitteeseemme? Näin ollen vuosikatsausten tulisi vastata seuraaviin kysymyksiin: Saavutimmeko tavoitteemme? Teimmeko mitä sanoimme tekevämme? Käytimmeko resursseja sen verran, mitä sanoimme käyttävämme?

Arvioinnit tukevat tulevaisuuden politiikkaa ja niiden tarkoituksena on selvittää, tekeekö hallitus oikeanlaista politiikkaa oikeanlaisten tavoitteiden eteen. Ministerit huomioivat arviointien tulokset työssään ja pyrkivät tehostamaan toimintaansa. Arviointeja suoritetaan muun muassa ulkopoliitikassa, puolustuksessa, infrastruktuurin ja vesistöjen hallinnassa, sosiaalialioissa, työllisyydessä, oikeuden ja turvallisuuden parissa sekä finanssipoliitikassa.<sup>175</sup> Jälkiarviointia koskevassa lainsäädännössä vahvistettujen erityissääntöjen lisäksi Alankomaiden järjestelmä edellyttää myös ennakoarviointia, vaikkakin vähemmän kattavalla tasolla. Hallitus vaatii ennakoarviointeja infrastruktuurihankkeiden ja kansallisesti merkittävien hankkeiden yhteydessä. Ennakoarviointimenettelyistä tai -menetelmistä ei ole lainsäädäntöä tai asetusta. Ottaen huomioon ennakoarviointia edellyttämät hanketyypit niitä suorittaa useimmiten infrastruktuuri- ja ympäristöministeriö. Ministeriöt tarjoavat kustannus-hyötyarvioita ehdotetuista hallituksen interventioista ja nämä tarkastelut tarjoavat yleensä myös vaihtoehtoiset toimintasuunnitelmat sekä analyysin vaihtoehtoista.

173 CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: The Dutch mediumterm budgetary framework and the role of CPB. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dutch\\_medium-term\\_budgetary\\_framework.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/dutch_medium-term_budgetary_framework.pdf)

174 OECD (2017): Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management. <http://www.oecd.org/gov/budgeting/budget-transparency-toolkit.htm>

175 Rijksoverheid – Evaluaties. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/evaluaties-van-beleid/evaluaties>

Säännöllinen arviointi on pakollista. Arvioinnin ohjeet löytyvät julkistalouden tilinpitolaista (2001)<sup>176</sup> ja säännöllisen arvioinnin tutkimussäännöistä (2012)<sup>177</sup>. Laki yleisestä hallinto-oikeudesta<sup>178</sup> sisältää määräyksiä koskien tukien arviointimenettelyä. Ministerit ilmoittavat arviointisuunnitelmista budjeteissaan ja ne raportoivat arviointien tuloksista vuosikertomuksissa.

Keskeisiä hallituksen arviointimuotoja on kolme: 1) Käytäntökatsaukset, 2) vaikutusten arvioinnit ja 3) sosiaalikustannusanalyysit (SCBA).<sup>179</sup>

Vuosittaiset käytäntökatsaukset (*Beleidsdoorlichtingen*) esittävät yhteenvedon politiikan vaikuttavuudesta. Katsauksissa tarkastellaan politiikan ja sen harjoittajien toiminnan johdonmukaisuutta sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliittisten käytäntöjen ja suuntaviivojen arviointi on pakollista. Ministeriöiden on säännöllisesti tarkistettava politiikkaansa ja pyrittävä sen parantamiseen. Ministeriöiden on ilmoitettava talousarvioinnissa arviointia koskevan suunnitelmansa. Arvioinnit tähtäävät toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden kartoittamiseen, mikä edistää resurssien käytön järkevöittämistä. Arvioinneilla on tärkeä funktio oppimisen välineenä, joiden pohjalta tulevaa politiikkaa voidaan parantaa. Ex ante -luonteisten sosiaalisten kustannus-hyötyanalyysien tarkoitus on kartoittaa ehdotuksen (*policy proposal*) vaikutuksia. Kulut ja hyödyt pyritään ilmaisemaan euroissa, myös sellaisten asioiden kohdalla, joilla ei ole erillistä hintalappua, kuten turvallisuus.

Ex post -arviointeja edustaa Alankomaissa Policy Review -prosessi. Säännöllisen arvioinnin kehys (RPE)<sup>180</sup> vaatii, että jokaista politiikka-artikkelia tai -lohkoa (*policy article*) arvioidaan joka neljäs-seitsemäs vuosi. Ideaalina on, että uuden Policy Review:n valmistelu alkaa heti kun aikaisempi on saatu päätökseen. Aloite Policy Review:n toteuttamiselle tulee yleensä sen ministeriön johdosta, jossa kyseinen politiikkaohjelma (*policy*) kehitettiin. Policy Review -prosessin aloituskokouksessa on suositeltavaa asettaa erillinen arvioinnin laatua valvova toimikunta. Policy Review:n perustelut ja lähtökohdat on tehtävä selväksi edustajainhuoneelle. Tämä antaa edustajainhuoneelle mahdollisuuden esittää kysymyksiä arvioinnin toteuttamista sekä ehdottaa muutoksia tai lisäyksiä. Kun edustajainhuone on hyväksynyt

176 Comptabiliteitswet 2001. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013891/2016-07-01>

177 Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden (2012). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-18352.html>

178 Algemene wet bestuursrecht. [https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-04-01#Hoofdstuk4\\_Titeldeel4.2\\_Afdeling4.2.1\\_Artikel4:24](https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2020-04-01#Hoofdstuk4_Titeldeel4.2_Afdeling4.2.1_Artikel4:24)

179 Rijksoverheid - Evaluaties en beleidsdoorlichtingen. <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen>

180 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>

suunnitelman, Policy Review -prosessin implementointi käynnistyy. Tämä vaihe voidaan joko ulkoistaa tai toteuttaa itse. Ulkoistaminen edellyttää palveluiden kilpailuttamista. Policy Review:n tulokset ja johtopäätökset julkaistaan ministeriön vuotuisessa raportissa. On mahdollista, että kabinetin ja/tai edustajainhuoneen kommentit koskien Policy Review:tä johtaa sen muokkautumiseen ja peruuttamiseen. Jatkoitoimenpiteet on sisällytettävä vuosikertomukseen sekä asiaa koskeviin Policy Letter -asiakirjoihin.

Edistääkseen tehokkuutta koskevan tiedon saatavuutta, Alankomaat on perustanut kattavan itsearvioinnin järjestelmän. 1990-luvulla lakia yleisestä hallinto-oikeudesta muutettiin niin, että Court of Auditille annettiin vahvempi rooli politiikkaohjelmien tehokkuuden varmistamisessa. Valtiovarainministeriö velvoittaa ministeriöt arvioimaan erillisiä politiikkalohkoja neljän-seitsemän vuoden välein (yllä kuvattu Policy Review -prosessi), minkä lisäksi ministeriöiden on myös ilmoitettava Court of Auditille suoritettavista arvioinneista ja niiden tuloksista. Valtiovarainministeriöllä on arvioinneissa koordinoiva rooli eli se vastaa niiden yleisestä suunnittelusta ja sääntöjen asettamisesta. Kuitenkin käytännössä valtiovarainministeriö on erillään arviointiprosessien toimeenpanosta. Valtiovarainministeriöllä ei ole omia keskitetysti suunnattuja arviointi-instrumentteja, joten arviointien analyttinen työ, ajoitus ja painopiste nojaavat hajautetusti yksittäisten ministeriöiden harkintaan ja ohjaukseen. Resursseja käyttävillä ministeriöillä on vain vähän kannustimia jakaa tietojaan valtiovarainministeriön kanssa, mikä luo valtiovarainministeriön kannalta vaikean dynamiikan, sillä valtiovarainministeriön kannalta on tarkoituksenmukaista, että ministeriöt pysyvät ylhäältä alaspäin suuntautuvien budjettitavoitteiden sisällä.

Vuonna 2002 otettiin käyttöön lainsäädäntö, joka määrittää tulos- ja arviointitiedon keräämistä ja toteuttamista koskevat käytännöt. Lainsäädännön päätavoite oli taata arviointitoimintojen ylläpito ja toimivuus sekä se, että politiikkaohjelmien tuloksellisuutta koskeva informaatio olisi saatavilla budjettisuunnittelua varten. Tämä lainsäädäntö on luonut pohjan Alankomaiden nykyisille tulosohtauskäytännöille.<sup>181</sup> Alankomaiden budjetoitijärjestelmä on hajautettu, joten ministeriöillä on valtiovarainministeriöön nähden etu tiedonsaannissa koskien politiikkaohjelmien vaikuttavuutta ja paremmat edellytykset kustannustehokkaiden vaihtoehtojen suunnittelussa. Alankomaat ei hyödynnä suoriutumista koskevaa dataa niillä osa-alueilla, joilla syy-yhteys rahan ja tulosten välillä on liian heikko. Sen sijaan tulosbudjetoinnissa keskitytään sellaisiin ohjelmiin ja toimintalinjoihin, joissa tulokset ja niiden takana vaikuttavat tekijät voidaan tunnistaa. Toisin sanoen, jos syy-seuraussuhdetta rahan ja tulosten välillä ei voida kohtuullisella varmuudella muodostaa, niin tulosbudjetointia ei koeta tarkoituksenmukaiseksi.

181 de Jong, M., I. van Beek and R. Posthumus (2013). "Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands". OECD Journal on Budgeting, Vol. 12/3. <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k455r12vs37>



## 6 Yhteenveto

Tarkastelluissa vertailumaissa julkisen hallinnon tavoitteiden muodostamisen ja ohjauksen elementit (asetetut poliittiset tavoitteet, budjetti ja organisaatiokohtaiset tulostavoitteet), niiden roolit ja hierarkiasuhteet ovat pääpiirteittäin samat kuin Suomessa. Vastaavasti tulosohjauksen käytäntöjen määrittämisessä on tunnistettavissa eri tasoja, jotka voidaan asettaa velvoittavuutensa mukaan seuraavanlaiseen järjestykseen: 1) lainsäädäntö 2) julkista hallintoa koskettavat sitovat menettelytavat (*policy*), direktiivit ja standardit ja 3) muu hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja koskeva ohjeistus, joka on usein julkisen asiantuntija-elimen tuottamaa (esim. tilintarkastusvirasto).

Edellä mainittujen tasojen merkitys tulosohjauksen käytännön järjestämisessä vaihtelee vertailumaiden kohdalla: esimerkiksi Kanadassa lainsäädäntö luo yleisen viitekehyksen, jonka sisällä Treasury Boardilla<sup>182</sup> on merkittävä rooli ja liikkumavara tulosohjauksen käytäntöjen määrittämisessä muun muassa sisältövaatimusten määrittäjänä koskien toimitasuunnitelmia ja -raportteja. Uudessa-Seelannissa puolestaan edellä mainitun kaltaiset sisältövaatimukset on eritelty yksityiskohtaisemmin jo lainsäädännössä ja valtiovarainministeriön vastuulle kuuluukin julkista taloudenhoitoa koskevan lain toimeenpanosta huolehtiminen. Kuitenkin Kanadassa esimerkiksi tulosohjausasiakirjojen rakenteet ovat kaikkein yhdenmukaisempia niin erilaisten organisaatiomuotojen kesken. Alankomaissa puolestaan tulosohjauksen toimeenpanoa on vastuutettu ministeriötasolle ja järjestelmä on hajaantuneempi, vaikka muun muassa valtiovarainministeriön ja tilintarkastusviraston (*Court Of Audit*) valmiuksia toimia yli hallinnollisten sektorirajojen on vahvistettu lainsäädännössä.

Eräänlainen julkisen hallinnon konserniohjauksen ajattelumalli korostuu Iso-Britannian, Kanadan ja Uuden-Seelannin kohdalla, kun taas Alankomaissa noudatetaan hajautetumpaa mallia, jossa tulosohjauksen toimeenpano keskittyy vahvemmin ministeriötasolle. Konserniohjauksen mallissa julkisen hallinnon systeemitason johtajuuden roolit jakautuvat yhden tai useamman ministeriön tai vastaavan tasoisen organisaation harteille, joita kutsutaan myös keskusvirastoiksi tai kollektiivisesti korporatiiviseksi keskuksiksi.

<sup>182</sup> Treasury Board of Canada Secretariat (TBS) on eräänlainen valtiovarainministeriön kanslia, joka toimii julkisen hallinnon hallinnollisena johtokuntana. Talouspolitiikka ja liittovaltion budjetinvalmistelu puolestaan kuuluvat erilliselle ministeriölle (Department of Finance).

Konserniohjauksen vahvistumisajattelun taustalla vaikuttaa muun muassa New Public Management -ajattelun hengessä tehtyjen uudistusten – joilla oli myös positiivisia vaikutuksia erityisesti toiminnan tehostamisen saralla - seuraukset, jotka toivat esille huolet julkisen hallinnon hajanaisuudesta, strategisuuden puutteesta sekä tarpeesta siirtää huomio tuotoksista (*output*) lopputulemiin (*outcomes*), tuloksiin (*results*) ja aina pidemmän aikavälin vaikuttavuuteen (*impacts*).

Yleisesti ottaen, keskusvirastojen ohjaava vaikutus kattaa koko julkisen hallinnon, mikä tyypillisimmin ilmenee politiikka-, politiikkaohjelma- ja budjettiohjauksen kautta. Näiden lisäksi julkisen sektorin organisaatioiden toimintatapojen ja kyvykkyyden kehittäminen, ohjeistaminen ja seuraaminen voi kuulua keskusvirasto-organisaatiolle, kuten Kanadassa Treasury Boardille ja Uudessa-Seelannissa Public Services Commissionille (julkisten palveluiden komissio). Konserniohjausmallin etuihin lukeutuu ensinnäkin mahdollisuus luoda ajantasainen tilannekuva julkisen hallinnon tilasta, toimintakyvykkyydestä ja kehittämismahdollisuuksista. Toiseksi konserniohjausmalli voi osaltaan edistää hallitusohjelmatasolla asetettujen tavoitteiden suoraviivaisempaa välittymistä julkisen hallinnon eri organisaatioiden pariin, joilla on rooli hallituspolitiikan toimeenpanijoina huomioiden kuitenkin mahdollisen kädenvarren mitan periaatteen asettamat rajoitteet virastojen tai vastaavien organisaatioiden kohdalla.

Konserniohjausmallin haittapuoliin puolestaan lukeutuvat yhden mallin aiheuttamat hallinnolliset jäykkyydet ja haasteellisuus huomioida riittävästi kunkin hallinnonalan erityispiirteitä. Alankomaissa onkin omaksuttu hajaututempi lähestymistapa, koska lähempänä asiakasrajapintaa toimivilla julkisilla organisaatioilla katsotaan omaavan paremmat edellytykset järjestää tulosohjaus korkeamman toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden aikaansaamiseksi. Yhden mallin sijasta konserniohjaukseen ja keskusvirastojen rooleihin olisikin syytä sisältyä joustomahdollisuuksia muun muassa tarveharkintaan perustuen (esimerkiksi ohjattavan organisaation tai politiikkaohjelman merkittävyys hallinnoimien resurssien ja/tai riskiarvioinnin perusteella). Lisäksi julkisen hallinnon eri organisaatioiden toiminnan saman- tai yhdenmukaisuutta suhteessa politiikkatavoitteisiin voidaan edelleen vahvistaa poliittisen ministerin aktiivisella roolilla strategisessa tavoitteenasettamisessa, joka esimerkiksi Kanadassa, Uudessa-Seelannissa ja Britanniassa toteutuu portfoliomallin kautta. Tällöin virastojen ja poliittisen ministerin välillä vallitsee eräänlainen ”suora” ohjaussuhde, jossa ministeriön rooli on luonteeltaan enemmän neuvoa antava, tukeva ja/tai valvova.

Kaiken kaikkiaan, yhtenäistä konserniohjausmallia noudattavissa verrokkimaissa näkemys keskusvirastojen funktiosta on muuttunut siten, ettei niiden ensijaisena roolina ole ainoastaan varmistaa tai hallinnoida yhteisen tulosohjausmallin toteutumista, vaan niiltä odotetaan myös opastavampaa otetta tulosohjauksen järjestämiseen julkisen hallinnon eri organisaatioiden parissa. Uudistuksilla näytetäänkin tavoiteltavan sellaista ihannetilannetta,

jossa julkisen hallinnon konserniohjaus mahdollistaa systeemitason tulosohjauksen ja -tavoitteiden yhteensovittamisen hallinnonalalähtöisten tarpeiden ja erityispiirteiden kanssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi keskeiseksi välineeksi on tunnistettu selkeän rooli- ja vastu- ja voimavarojen vuorovaikutussuhteen luominen tulosohjausosapuolten välille.

Etenkin Britanniassa on viime vuosien aikana korostettu vahvasti julkisen palvelun lisäarvoa. Tämä ei ole sama asia kuin vaikuttavuus. Lisäarvo viittaa nimenomaan siihen mitä julkisten interventioiden kautta on saatu aikaiseksi, mitä markkinapuutetta tai epätäydellisyyttä ne paikkaavat ja samalla palveluvirastojen johdon on kyettävä osoittamaan, että virastoihin allokoitujen veronmaksajien rahat ovat olleet hyödyllisessä käytössä. Tätä varten Iso-Britanniassa on vuodesta 2018 lähtien pilotoitui Michael Barberin kehittämää Public Value Framework -työkalua, jolla tavoitellaan julkisten investointien tuottamien hyötyjen ja vaikuttavuuden maksimointia. Public Value Frameworkin neljä peruspilaria ovat tavoitteellisuus, panosten hallitseminen, kansalaisten osallistaminen ja vakuuttaminen tuloksilla sekä julkisen hallintojärjestelmän kapasiteetin kehittäminen. Uudessa-Seelannissa puolestaan korostuu eräänlainen investointiajattelumalli (*Investment Management and Asset Performance System = IMAP*), jonka tavoitteena on optimoida uusien julkisten interventioiden tai investointien ja jo käytössä olevien voimavarojen tuottama lisäarvo. Tämä ilmenee erilaisten politiikkaohjelmien ja -projektien suunnitteluun ja toimeenpanon laadunvarmistamiseen kohdistuvien vaiheiden ja työkalujen runsautena, joihin lukeutuvat muun muassa merkittäviltä investoinneilta edellyttämän Better Business Cases -valmistelumallin<sup>183</sup> noudattaminen ja merkittävien investointien avainpäättökohetkiin kohdentuvat Gateway Review -arviot.

Näissä erilaisissa malleissa ja toimitavoissa konserniohjauksesta vastaavalla keskusvirastolla (yleensä valtiovarainministeriö tai vastaava elin) tai virastoa valvovalla ”isäntäministeriöllä” on eräänlainen haastajan tai sparraajan rooli, jonka tarkoituksena on edistää merkittävien politiikkaohjelmien ja -projektien tunnistamista, toteuttamiskelpoisuutta ja onnistumismahdollisuuksia määritettyihin odotuksiin nähden. Myös ne tukevat osaltaan julkisen hallinnon eri osien toiminnan suuntautumista kohtien hallitustavoitteita, hyvin hallittujen ja tehokkaiden toimitapojen noudattamista, resurssien parempaa kohdentumista ja tilivelvollisuuden toteutumisen seurantaa.

Kaikissa vertailumaiden tulosohjausmalleissa on 2000-luvun alusta lähtien ollut esillä tietoinen pyrkimys harmonisoida erilaisia tuloksellisuuden seurannan ja arvioinnin viitekehyksiä ja käytäntöjä. Tyypillisesti ohjelma-arvioinnissa keskeisimmät teemat ovat ohjelman relevanssi (*relevance*), vaikuttavuus (*effectiveness*) ja tehokkuus (*efficiency*), ja niiden

183 Iso-Britanniassa kehitetty The Five Case Model toimi Uuden-Seelannin mallin lähtökohtana.

järjestämisvastuu kuuluu usein politiikkaohjelmien (ja -projektien) omistajille. Kanadassa vaikuttavuuden kokonaisvaltaisessa arvioinnissa ollaan kaikkein pisimmällä, jossa esimerkiksi politiikkaohjelmien jälkiarviointia ohjaavat sitovat menettelytavat (*policy*), direktiivit ja standardit. Myös Alankomaissa noudatetaan säännöllistä politiikka-alueisiin kohdistuvaa Policy Review -arviointikäytäntöä, minkä lisäksi Alankomaiden julkisissa organisaatioissa ovat vahvasti läsnä samanaikaisesti sekä ulkoisen että sisäisen arvioinnin sekä tarkastuksen mekanismit.

Hallinnollisen taakan keventämiseksi ja arviointien laadun parantamiseksi Kanadassa on päädytty malliin, jossa säännölliset arvoinnit kohdentuvat (resursseiltaan) merkittäviin politiikkaohjelmiin kun taas muiden arviointien käynnistämisen suhteen on enemmän harkinnanvaraa. Tulosseurantaa varten Kanadassa on kehitetty kaikille avoin GC InfoBase -alusta, johon kerätään laajasti liittovaltiota koskeva liittyvä vuotuinen informaatio koskien julkisten organisaatioiden resurssienkäyttöä ja toimintasuunnitelmissa määritettyjen tulostavoitteiden toteutumista. Tiedonkeruuta ja -vertailtavuutta ovat osaltaan edistäneet varsin yhtenäiset käytännöt vuosisuunnitelmien ja -raportointien saralla, mitkä kaikki noudattavat samaa logiikkaa ja rakennetta. Kuitenkin alustan hyödynnettävyyden ja tulosseurannan saralla haasteita aiheuttavat puutteet tiedonkeruussa ja muutokset indikaattoreissa, jotka rajoittavat pitkän aikavälin perspektiivin kehittymistä julkisen organisaation toiminnasta ja heikentävät todistusaineistoon perustuvaa päätöksentekoa. Kuitenkin tulosseurantaan liittyvän tiedon laadun heikkous on viheliäinen ongelma, joka on toistuvasti noussut esille Kanadan julkisen hallinnon toimintaa käsittelevissä selvityksissä. Myös Iso-Britannia julkaisi beta-vaiheessa olevan avoimen Performance-alustansa, joka tarjosi näkymän julkisten palveluiden tilanteen ja tuloksellisuuden seuraamiselle, mutta vuonna 2021 kyseinen sivusto arkistoitiin.

Iso-Britannia ja Uusi-Seelanti ovat kiinnittäneet huomiota enenevissä määrin arviointitiedon tärkeyteen politiikkaohjelmien vaikuttavuuden, päätöksenteon ja suunnittelun näkökulmasta ja ne ovatkin pyrkineet edistämään arviointikäytäntöjen kehittymistä erilaisin keinoin. Britanniassa hallituksen keväällä 2020 julkaisema julkisten politiikkaohjelmien arviointimanuaali niin sanottu Magenta Book on hyvä esimerkki tästä, ja Uudessa-Seelannissa hallitus on ohjeistanut virkakoneistoa hyödyntämään arviointitietoa aktiivisemmin toiminnan kehittämisessä. Arviointitiedon hyödyntämisen tukena Iso-Britanniassa toimii vuonna 2013 perustettu What Works -keskusten verkosto, joka muun muassa koostaa yhteen eri arviointien tuottamaa tietoa, tuottaa systeemitason arviointi ja edistää hyvien käytäntöjen leviämistä.

Myös Alankomaiden kokonaisvaltainen arviointimalli pitää sisällään niin ex ante kuin ex post -arvoinnit ja kytkee ne oivallisella tavalla budjettikehysten valmisteluun. Ennakoarviointikäytännöt, kuten kustannus-hyötyanalyysit, kohdistuvat kansallisesti merkittäviin hankkeisiin ja ne tuottavat tietoa julkisen intervention aiheuttamista kustannuksista,

vaikutuksista sekä vaihtoehtoisista toiminta suunnitelmista. Vuosittaiset käytäntö-katsaukset puolestaan palvelevat harjoitetun politiikan ja sen harjoittajien toiminnan johdonmukaisuuden tarkistamista suhteessa asetettuihin sosiaalisiin tavoitteisiin, minkä pohjalta toimintaa pyritään parantamaan esimerkiksi tehostamalla resurssienkäyttöä. Lopuksi Alankomaissa edellytetään, että erillisiä politiikkalohkoja (*policy article*) arvioidaan perusteellisemmin 4–7 vuoden välein (*Policy Review*) ja näiden arvioiden duomion keskipisteessä on kunkin politiikkalohkon (netto)vaikutukset. Kuitenkin erilaisten arviointien hyödynnettävyyttä systeemitasolla rajoittaa se, että niiden toteutus on pitkälti yksittäisten ministeriöiden vastuulla eikä niillä ole kannustimia osallistua yhteiseen tiedonkoontiin. Tähän vaikuttaa myös heikot systeemitason ohjauksen edellytykset, sillä esimerkiksi valtiovarainministeriö koordinoi arvioinnin suunnittelua ja määrittää sääntöjä mutta sillä itsellään ei ole käytössä arviointi-instrumentteja.

Politiikkaohjelmien ja -projektien arviointien rinnalla on olemassa myös erillisiä julkisten organisaatioiden politiikkaohjelmien ja määriteltyjen hallintokäytäntöihin toimeenpanton sekä ja kyvykkyyden arviointiin ja kehittämiseen keskittyviä malleja, kuten Kanadan Management Accountability Framework (MAF) ja Uuden-Seelannin Performance Improvement Framework (PIF). Molemmat arvioinnit ovat keskusvirastoksi määritellyn organisaation järjestämiä ja niiden kohdentuminen tai syvällisyys perustuu arvioitavan organisaation kokoon (resurssit). Lisäksi Uudessa-Seelannissa on kehitetty valtiovarainministerin vetämä kolmen vuoden välein toistuva investointi-intensiiviseksi luokiteltuihin julkisiin organisaatioihin (merkittäviä resursseja hallinnoivat) kohdistuva Investor Confidence Rating -arviointiprosessi, joka perustuu mennyttä toimintaa ja tulevaisuuteen suuntautuvaa toimintakyvykkyyttä arvioiviin indikaattoreihin. Tulos kertoo arviointikohteeseen kohdistuvasta luottamuksen määrästä koskien kykyä hallinnoida resursseja ja saavuttaa sille asetettuja tavoitteita., Tuloksesta riippuen arviointikohteen autonomisuus ja resurssit voivat lisääntyä, vähentyä tai pysyä samoina. Lopuksi on syytä kuitenkin mainita, etteivät ohjelma- ja organisaatioarviot ole korvanneet tilintarkastusvirastojen suorittamia tuloksellisuustarkastuksia (*performance audit*), vaikka ne joissakin kohdin sivuavat toisiaan.

Kaikille neljälle liitteissä yksityiskohtaisemmin kuvatuille malleille on tunnusomaista vahva yhteiskunnallisen vaikuttavuuden korostaminen tulosohtauksessa. Pisimpään tätä ajattelua on vaalittu Kanadassa ja Alankomaissa. Myös Uudessa-Seelannissa huomio on siirtynyt tuotoslähtöisestä (*output*) ajattelusta kohti lopputulemia ja vaikuttavuutta korostavaa mallia, jonka on toivottu lisäävän julkisen hallinnon toiminnan strategista ulottuvuutta. Britanniassa pääpaino on ollut palveluiden laadun ja saatavuuden arvioinnissa. Vaikuttavuudessa on erotettu selkeästi ministeriön tai sen alaisuudessa toimivan viraston kontribuutio laajemmasta attribuutiosta. Käytännössä tämä tarkoittaa ymmärrystä siitä, että julkisen sektorin interventioilla yksin ei voida aikaansaada laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta niillä voi olla oikein ja oikea-aikaisesti kohdennettuina merkittävä kontribuutio vaikuttavuuden lisäämisessä. Kuitenkin tilivelvollisuuden toteutumisen seuraamisen

kannalta siirtymä tuotoslähtöisestä lopputulemia painottavaan ajattelumalliin ei ole ollut täysin ongelmaton johtuen muun muassa poliittisen ja virkamiehen vastuun välisen rajan hämärtymisestä. Myös lopputulemia korostavan ajattelun korottamista yhdeksi dominoivaksi malliksi tulee suhtautua kriittisesti ja onkin arvioitava kahden edellä kuvatun ajattelumallin yhteensovittamisen tai rinnakkaiselon mahdollisuuksia.

Myös vertailumaissa yhdeksi keskeisimmistä haasteiksi on tunnistettu julkisen hallinnon yksittäisten toimijoiden tuottaman kontribuution yhteyden osoittaminen vaikuttavuustavoitteisiin johtuen näiden kompleksisesta suhteesta. Lisäksi hallinnolliset sektorirajat ylittävää yhteistyötä hidastaa Westminster-mallia noudattavissa vertailumaissa tilivelvollisuuden keskeisyys, joka toteutuu vertikaalisesti ja ilmenee myös tulosohtauksessa. Vaikka poikkihallinnollisen yhteistyön tarve tunnistetaan ja siihen aktiivisesti kannustetaan, niin ongelma on osoittautunut sitkeäksi eikä hopealuotia ratkaisuksi ole vielä löydetty. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on vuoden 2020 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä luotu lisää uusia eriasteisia yhteistyömuotoja ministeriöille mutta ne voidaan tulkita eräänlaisiksi kompromissiratkaisuksiksi tilivelvollisuuden, organisaatiolähtöisen tulosohtauksen ja monialaisten toimintaohjelmien vaatimusten välillä. Kuitenkin vaikuttavuuden roolia on pyritty vahvistamaan Uudessa-Seelannissa kahdella muulla lainsäädännöllisellä uudistuksella: Ensinnäkin, julkista taloudenhoitoa käsittelevää lainsäädäntöä täydennettiin siten, että budjetin esittelyn yhteydessä hallituksen tulee esitellä erityiset ”hyvinvointitavoitteet”, jotka asettuvat lopputulemien (*outcomes*) tasolle, ja selittää, kuinka ne ohjaavat valtion taloudenhoitoa. Tähän liittyen valtiovarainministerille uutena tehtävänä on laatia vähintään neljän vuoden välein hyvinvoinnin tilaa, muutoksia ja tulevaisuudennäkymiä käsittelevä raportti (*Wellbeing report*), jonka odotetaan palvelevan poliittista päätöksentekoa.



tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-476-7  
ISSN PDF 2342-6799